RÉGION RÉUNION
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL

ASSEMBLEE PLENIERE DU 16 NOVEMBRE 1999

LE DISPOSITIF EMPLOI-JEUNE :

D'UNE OPPORTUNITE A UN ENJEU

STRATEGIQUE POUR LA REUNION

****

Adopté à l'unanimité des membres présents et représentés

LA MISE EN OEUVRE DU DIPSOSITIF "EMPLOIS-JEUNES" DANS LE CONTEXTE REUNIONNAIS: ESQUISSE DE BILAN

SOMMAIRE

CHAPITRE INTRODUCTIF 13

SECTION 01 - « DEFINITION » : LES « EMPLOIS-JEUNES » 14

§1 La Sémantique : "Emplois-Jeunes" ou « nouveaux emplois, nouveaux services » ? 14
§2 Origine et élaboration des principes généraux du dispositif "Emplois-Jeunes » 15

SECTION 02 - LA METHODOLOGIE 17

§1 Cheminement de notre recherche 17
§2 Les sources : L'appui sur la structure du CESR : 19
A] Les sources écrites 19
1°/ Les Défaillances de l'information statistique 19
B] Les réunions : 19
C] Les entretiens 20
1°/ Les entretiens informels 21

PARTIE I - INTERÊT ET NECESSITE DU RECOURS AU DISPOSITIF "EMPLOIS-JEUNES" DANS LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIALE REUNIONNAIS 21

CHAPITRE 1.] L'ILE DE LA REUNION, UN CADRE D'ANALYSE PARTICULIER, DETERMINANT DANS LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DES JEUNES 23

SECTION I - UN HERITAGE DETERMINANT 23

§1 L'insularité 23
§2 L'influence historique d'un passé récent 24
A] Avant 1946 : l'objet négligé des aspirations coloniales. 24
B] Une départementalisation lente et inachevée 25
C] La départementalisation : un facteur transitoire de mutation économique et sociale 26

SECTION II - LA DEMOGRAPHIE REUNIONNAISE : FACTEUR LATENT DE DESEQUILIBRE ET INCONTOURNABLE ENJEU D'AVENIR 28

§1 Les données de l'enjeu démographique : 29
§2 Le point actualisé des agrégats démographiques Réunionnais (1996) 31
A] Une population qui continue d'augmenter 31
B] Un taux de natalité en légère diminution mais qui demeure élevé 32
C] Taux de mortalité et espérance de vie. 32
D] Le solde migratoire : 32
§3 Les conséquences globales sur la structure de la population 33
§4 une population qui reste jeune et continue de s'accroître 34
A] Les perpectives offertes 35

CHAPITRE II] L'INCIDENCE DE L'ENJEU DEMOGRAPHIQUE SUR L'ECONOMIE ET L'EMPLOI : UNE CONSEQUENCE PARTICULIERE POUR L'EMPLOI DES JEUNES 36

SECTION I - UN TISSU ECONOMIQUE DYNAMIQUE ET CREATEUR D'EMPLOI**…** 37

§1 « 50 ans de croissance économique » : l'effet de la départementalisation 37
§2 L'influence du dynamisme économique sur la structuration et la caractérisation de l'emploi 39
A] Une extraordinaire capacité de création d'emplois 39
B] Un dynamisme sectoriellement inégal 41
C] Une croissance portée par l'intervention publique 41
1°/ Le rôle prépondérant de l'emploi aidé 43
a) L'emploi aidé dans le secteur marchand 43
b) Dans le secteur non marchand 44
§3 En guise de conclusion 45

SECTION II - …MAIS INSUFFISANT FACE A LA CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE ET AU PROBLEME DU CHOMAGE 46

§1 D'une forme de sous-emplois au chômage permanent 46
§2 La manifestation inévitable d'un chômage particulier 48
A] Définition ou définitions? : L'approche complexe du chômage 48
B] Caractéristiques et structure du chômage Réunionnais 50
1°/ La précarité de l'emploi favorise le chômage 51
a) Un durcissement et un enracinement du chômage 51
2°/ Le niveau de qualification : un facteur d'exclusion 52
3°/ Les handicaps spécifiques du chômage des jeunes réunionnais 52
C] Un constat clair et alarmant 53
1°/ Les risques colportés par le chômage endémique des jeunes 54
2°/ Les répercutions sociologiques du chômage réunionnais : La détérioration de la structure sociale 56
3°/ L'intérêt et la nécessité de solutions novatrices au chômage des jeunes 57
a) « Nouveaux services, nouveaux emplois », une forme de réponse aux caractéristiques du chômage des jeunes Réunionnais ? 58

CHAPITRE III] PRINCIPES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF »EMPLOIS-JEUNES » 59

SECTION I – ANALYSE DE QUELQUES PRINCIPES JURIDIQUES ET LEGAUX DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » : LES BASES SONT JETEES 59

§1 Les types d'employeurs concernés : les caractéristiques d'un contrat aidé du secteur non marchand 60
A] Les collectivités territoriales 60
B] Les autres personnes morales de droit public 60
C] Les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public 60
D] Les organismes privés à but non lucratif 61
E] Les employeurs exclus du champ du dispositif 61
§2 Quels sont les publics bénéficiaires visés ? 62
§3 L'aide de l'état 62
§4 Les contrats « Emplois-Jeunes » et le droit du travail 63
A] Le contrat conclu avec le jeune, est un contrat de travail de droit privé. 63
B] Les contrats « Emplois-Jeunes » du secteur public, un statut mixte ? 64

SECTION II - LES FORMALITES ET LES ACTEURS DU DEROULEMENT PROCEDURAL 64
§1 La détection des projets au plan local 64
§2 L'instruction des dossiers 65
A] L'autorité administrative compétente 65
B] Les critères de sélection des dossiers 65
1°/ La non substitution à des activités et emplois existants 66
2°/ Le maintien de l'effort en direction des jeunes pas ou faiblement qualifiés ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. 66
3°/ La réalité des financements des emplois créés 66
4°/ Les perspectives anticipées 66
C] La décision de conventionnement 67
D] Descriptif du contenu conventionnel du cahier des charges et de la convention 67
1°/ Le cahier des charges (Cf. ANNEXE 3) 67
2°/ La convention 68
3°/ Les formes de contrôle légal 68
§3 Les spécifités de la procédure d'application locale 68
A] La mise en place des CLADEJ 68
SECTION III - LE CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF 70
§1 Les « CEJ de droit commun » 70
§2 Le cas spécifique des emplois jeunes du service public : quelques exemples 71
A] L'éducation nationale 71
1°/ La fonction « d'aide-éducateur » 72
B] Les « Emplois-Jeunes » dans les services de police : 72
C] Un exemple de service public « annexe » : La Poste 73
§3 Conclusion partielle : Les apports de l'analyse juridique et légale du dispositif 73

PARTIE II APPROCHE DESRIPTIVE ET QUANTITATIVE DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » A LA REUNION : « UNE PREMIERE VUE D'ENSEMBLE »..... 76

CHAPITRE I – SUR LES VOIES DE L'EVALUATION 77

SECTION I - EN ATTENDANT L'EVALUATION… 77

§1 Les « Emplois-Jeunes » en tant que dispositif public d'aide à l'emploi..... 77
§2 Les « Emplois-Jeunes » un élément de novation pour les techniques d'évaluation..... 79
§3 Les effets pour les bénéficiaires des politiques d'emploi : une interrogation traditionnelle applicable aux "Emplois-jeunes"..... 80
§4 Pourquoi il est encore impossible de procéder à l'évaluation du dispositif « Emplois-Jeunes »..... 82

SECTION II - … LE SUIVI/BILAN DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES »..... 83

§1 La logique d'approche retenue 83
§2 Les champs d'analyse du dispositif « emplois jeunes » sont dictés par la nature de ses objectifs..... 83
A] Nature et définition des objectifs « théoriques » et des champs d'analyses du dispositif..... 84
§3 L'apport des objectifs évoqués :..... 86

CHAPITRE II] ESQUISSE DE BILAN : QUELQUES DONNEES CONCERNANT L'IMPACT QUANTITATIF DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES »SUR LE TERRITOIRE REUNIONNAIS 87

SECTION I – LES PREMICES DES « EMPLOIS-JEUNES » A LA REUNION : LE POTENTIEL REMARQUABLE DU DISPOSITIF :.. 87

§1 Situation du dispositif « Emplois-jeunes » à l'île de la Réunion, 6 mois après son lancement (08/04/98) :..... 88
: A] La part des différents employeurs bénéficiaires dans le dispositif..... 88
B] « analyse spatiale » du dispositif :..... 90
1°/ Structuration de l'impact quantitative par micro-région..... 90
a) Part des différentes micro-régions en fonction de la nature de l'employeur :..... 91
b) Part détaillé des micro-régions dans le dispositif par ville et par employeur :..... 92
2°/Les résultats globaux de la procédure d'instruction des dossiers..... 93
§2 Les types d'emplois concernés :..... 93
§3 Le constat préalable du dynamisme réunionnais..... 94

SECTION II - ETAT DU DISPOSITIF A LA MI JUIN 1998, SA STRUCTURE ET SES DONNEES GLOBALES : LE POTENTIEL DES « EMPLOIS-JEUNES » A LA REUNION SE CONCRETISE..... 96

§1 La difficile harmonisation des critères de suivi et d'analyse 96
§2 L'impact quantitatif du dispositif relatif à la procédure d'instruction des dossiers..... 97
A] L'implication respective des employeurs bénéficiaires de la mesure se confirme..... 97
B] Structuration territoriale des résultats de l'instruction 98
1°/ Part respective des différents arrondissements dans l'ensemble du dispositif « Emplois-Jeunes » -juin 1998-..... 98
C] Estimation synthétique de l'impact quantitatif global du dispositif à la Réunion juin 1998- 99
1°/ Les données quantitatives de l'instruction en termes de dossiers traités, de conventionnements, et d'embauches..... 99
2°/ La Classification des « Emplois-Jeunes » par secteur d'activité –juin 1998-..... 100
3°/ La part des « Emplois-Jeunes » de la fonction publique 101
§3 La Réunion « en tête du palmarès National » !..... 101
A] Un hypothétique révélateur de modifications sociales..... 102
§4 Des « écarts » troublants et symptomatiques dans l'instruction des dossiers :..... 104
A] Présentation schématique des écarts d'instruction..... 104
B] Analyse de causalité des écarts observés : l'émergence de défaillances dans la procédure d'instruction..... 104
1°/ Le rôle d'expertise des CLADEJ et la remise en cause de leurs véritables fonctions..... 105
§5 Au regard de l'évolution :..... 106

CHAPITRE 3] FINANCEMENT ET IMPACT BUDGETAIRE DU DISPOSITIF « EMPLOI-JEUNES » A LA REUNION..... 106

SECTION 1 - LES COMPOSANTES ET LES CARACTERISTIQUES DU FINANCEMENT DES « EMPLOIS-JEUNES » 106

§1 - LE ROLE PREPONDERANT DE L'ETAT : « A MESURE EXCEPTIONNELLE, SOUTIEN EXCEPTIONNEL » 106
A] La nature de l'aide : revalorisation et proratisation 107
B] Les modalités de versement 107
1°/ Les possibilités de suspension des versements 107
C] Une aide unique : le non cumul..... 108
§2 Les aides complémentaires 108

SECTION II - LE FINANCEMENT LOCAL REUNIONNAIS ET SES ACTEURS 108

§1 Une spécificité « domienne » : le FEDOM *108*
§2 Le rôle fondamental des financements complémentaires : l'intervention des collectivités territoriales *109*
§3 Un exemple concret d'application : la politique de financement du *111*
A] Les caractéristiques préalables de la politique de la Région 111
B] Répartition et structuration des sommes engagées par le Conseil Régional de la Réunion en faveur du dispositif « Emplois-Jeunes » 112
1°/ Répartition des sommes totales engagées par type de financement 112
2°/ Répartition des sommes totales engagées par arrondissement au titre 113
du cofinancement 113
3°/ Répartition des « Emplois-Jeunes » appelant participation financière de la Région sur l'ensemble du département Réunion : 113
a) Par secteur d'activité, ... 113
b) Par employeur 114
C] La logique d'intervention financière 114

PARTIE III - APPROCHE ESTIMATIVE ET CRITIQUE DE L'APPORT DU DISPOSITIF POUR L'EMPLOI ET L'INSERTION DES JEUNES REUNIONNAIS……...114

CHAPITRE 1] LE DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » ET L'EMPLOI 116

SECTION I - QUELQUES PRECEPTES INDISPENSABLES CONCERNANT L'APPROCHE D'ANALYSE DU RAPPORT ENTRE LES « EMPLOIS-JEUNES » ET L'EMPLOI : « DES EFFETS CONNUS ET DES EFFETS SPECIFIQUES » 116

§1 Les effets pervers, un précepte des politiques d'emploi devenu incontournable *116*
A] Effets d'aubaine, effets de substitution : de « vieilles réminiscences » 116
§2 Des effets pervers liés à la spécificité de la mesure et du contexte *117*
A] Un effet d'appel sur la population inactive potentiellement important : l'influence probable du contexte 117
B] L'incidence particulière de l'aide 118
1°/ Les défaillances du « ticket modérateur » 119
C] L'effet induit du recours à l'association comme instrument de l'administration 120

SECTION II – LA NATURE DU RAPPORT ENTRE LE DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » ET L'EMPLOI 121

§1 Une démarche relative : « il est encore un peu tôt » *121*
§2 Quelques données observables sur le rapport entre le dispositif « emplois jeunes » et l'emploi *122*
A] Les données relatives au rapport estimatif entre les effets quantitatifs induits par le dispositif, et l'offre d'emploi 122
B] Les données relatives au rapport estimatif entre les effets quantitatifs induits par les « emplois jeunes » et la demande d'emploi 124
§3 Les répercussions déjà observable du dispositif « Emplois-Jeunes sur l'emploi appelle un double constat *125*
A] Un potentiel de créations nettes d'emplois indéniable**…** 125
1°/ La capacité d'intervention sur l'emploi des CEJ par rapport aux principaux types de contrats aidés 126
B] **…** probablement insuffisant face au problème du chômage des jeunes réunionnais 127
1°/ Des résultats dans « l'absolu » insuffisants 128
2°/ L'incidence du contexte limite la capacité du dispositif à lutter véritablement contre le chômage des jeunes 129
3°/ Avant de formuler un véritable constat, il faudra procéder à un affinement des données quantitatives du chômage réunionnais 129
C] Le véritable impact du dispositif « Emplois-Jeunes » en termes d'emploi est sous-tendu par d'autres enjeux 130

CHAPITRE II] LA PERENNISATION DES EMPLOIS ET L'INSERTION DES JEUNES, LES CONDITIONS DU VERITABLE IMPACT DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » SUR LE CHÔMAGE DES JEUNES REUNIONNAIS 131

SECTION I - « LA PROFESSIONNALISATION COMME FACTEUR ESSENTIEL DE REUSSITE : LA REPONSE PEUT-ETRE « TROP » TARDIVE DU GOUVERNEMENT 131

§1 La mise en place d'une plate forme régionale de professionnalisation *132*
A] Les trois principales missions de la plate forme 132
1°/ Organiser l'appui aux pilotes et aux porteurs de projets : 132
2°/ Favoriser la mutualisation des moyens financiers 133
3°/ Organiser le dialogue entre les branches professionnelles et les structures interprofessionnelles 133
B] Les moyens de la plate-forme 133
§2 La professionnalisation des jeunes *133*
A] L'élaboration de la démarche 133
B] La nécessité des partenariats 134

C] La validation des compétences 134
§3 La professionnalisation des nouveaux emplois et l'identification des nouveaux métiers *135*
A] Sur le plan local 135
1°/ La fonction de l'employeur dans la procédure 135
B] Sur le plan national :appui et animation 135
§4 Des procédures complexes et laborieuses *136*
A] Le dispositif « Emplois-Jeunes » au cœur de la logique de développement local *136*

SECTION II – LE RAPPORT FACTUEL ENTRE LE DISPOSITIF « EMPOIS-JEUNES » ET LA LOGIQUE L'INSERTION 137

§1 Mettre en place les moyens de l'insertion *138*
A] Les solutions d'insertion alternatives élaborées par les porteurs de projets 139
1°/ L'inégalité des chances 139
2°/ Le recours au concours 140
3°/ La formation et le devoir de non concurrence 140
§2 Formalisation des limites et contraintes inhérentes à la mise en application du dispositif « Emplois-Jeunes », dans la réalisation du projet d'insertion *140*
A] Le recrutement en fonction des compétences, induit des besoins et des attentes divergentes 141
B] « On pérennise un emploi pas un jeune » 142
C] La motivation des acteurs 142
§3 Une problématique d'insertion duale : « L'insertion opérationnelle du jeune » *143*
A] « forcer le partage du travail » ? 144
B] Le statut « Emploi-Jeune » : une qualification stigmatisante ? 145
C] Les carences de l'accompagnement : Les vertus et les limites du tutorat 145

SECTION III – INCIDENCE ET RAISONS ANNEXES DE L'EXCEPTIONNELLE REACTIVITE REUNIONNAISE DANS LA MISE EN ACTION DU DISPOSITIF 146

§1 L'enjeu politique : a-t-on été trop vite ? *146*
A] Clientélisme et favoritisme 148
B] La notion de contrôle 149
SECTION IV - VERS UNE TYPOLOGIE DES « EMPLOIS-JEUNES » : OU EN SOMMES NOUS ? 151
§1 Les effets consécutifs aux défaillances de la procédure d'application du dispositif *151*
§2 L'exemple d'un porteur de projets associatif : SAINT-DENIS 2000 ..... *151*
A] Types et définitions « Emplois-Jeunes » 152
Type d'emploi 153
1°/ Définition, contenu et catégorisation 154
2°/ Concurrence entre secteurs d'activité et substitution d'emplois 154
§3 La démarche de professionnalisation est engagée à la Réunion : un travail contraignant et difficile *155*
A] La construction d'une démarche empirique 155
B] L'élaboration de « fiches métier/formation » : l'exemple du secteur sanitaire et social 156
1°/ La détermination des parcours formation/emploi : l'exemple des « éco-gardes » 156

CHAPITRE III] PERSPECTIVES DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » ET RECOMMANDATIONS POUR SON AMELIORATION 158

SECTION I - LES PERSPECTIVES OFFERTES 158

§1 L'engagement pour la création de nouveaux emplois aura des conséquences *159*
diverses *159*
A] Faut-il « figer le dispositif » ? 160
1°/ L'apport des expériences passées : l'exemple des sapeurs pompiers volontaires 160
§ 2 La réussite du dispositif s'inscrira dans la durée *161*
A] Un impact inégal selon les secteurs 161

SECTION II – RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS 163

§1 Concernant l'aménagement du système procédural *163*
A] Réhabiliter la logique et la dynamique de projet 163
1°/ Les limites et les contraintes perceptibles de cette démarche 164
a) Le danger « d'incidence inflationniste » de la logique de projet 164
b) Une collaboration novatrice et contraignante 164
§2 Promouvoir un modèle de développement endogène et territorialisé *165*
A] Renforcer les partenariats dans une logique de développement local 165
1°/ Assurer les conditions techniques du partenariat et de la coordination 166
§2 Pour l'optimalisation de l'offre de solutions d'insertion *167*
A] S'engager pleinement dans la plate-forme de professionnalisation 167

B] Privilégier l'intégration des jeunes en difficulté ou non qualifiés au dispositif..... 167
§3 A propos de la problématique de pérennisation/solvabilisation..... 168
A] Privilégier l'accès des « Emplois-Jeunes » au secteur marchand 168
B] Renforcer les solutions alternatives..... 168
1°/ Le pari de la solidarité et de la mutualisation : l'exemple des chômeurs de la Grande-fontaine..... 168
CONCLUSION PARTIELLE : UN PREMIER ECLAIRAGE SUR LES OBJECTIFS THEORIQUES DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES »..... 169
Dans la pratique : un décalage évident..... 169

CONCLUSION..... 171

BIBLIOGRAPHIE……174

TABLE DES ANNEXES……..180

TABLE DES ILLUSTRATIONS

TABLEAUX

Pages

1-l'évolution de la population réunionnaise au sens du recensement. 29

2- Evolution estimative des principaux agrégats démographiques réunionnais depuis 1990...29

3- Natalité et mortalité à la Réunion et en métropole.....31

4- Indicateur de fécondité à la Réunion.....31

5 - Structure détaillée de la population par groupes d'âge 33

6 - Evolution de la population active et de la population active ayant un emploi 36

7 - Valeur par tête de quelques agrégats.....38

8 -Taux d'évolution annuels moyens en volume sur la période 89-94 et évolution moyenne annuelle des prix (%) 39

9 - Evolution de l'emploi salarié et non salarié de 1989 a 1996 par secteur d'activité.....40

10 - Emplois aidés dans le secteur marchand de 1990 à 1997 44

11 - Emplois aidés dans le secteur non marchand de 1990 à 1997.....45

12 - Offre et demande : marché de l'emploi 47

13 - Demande d'emploi des jeunes selon le motif d'inscription 47

14 - Taux de chômage par classe d'âge en 1995 50

15 - Taux de chômage en 1995 au sens du B.I.T. 50

16 - Proportion des personnes au chômage depuis un an ou plus.....51

17 - Taux de chômage par niveau de diplôme au sens du B.I.T. en 1995 52

18 -Part des différents employeurs en nombre d'emplois.....88

19 - Répartition par micro-région en nombre d'emplois liés au dispositif « Emplois-jeunes » 90

20 - Poids des micro-régions respectives dans le dispositif « Emplois-jeunes » (en pourcentage) 91

22 - Par respective des employeurs dans le dispositif, sur l'ensemble du territoire (en nombre de projets enregistrés et en emplois concernés) (18/06/98) 97

23 – Classification des instructions par secteur d'activité 100

24 - « Classement des dix premiers départements métropolitains créateurs de CEJ ».....102

25 - Participation financière des principales collectivités territoriales au dispositif « Emplois-jeunes » 110

26 - Sorties des jeunes de la demande d'emploi enregistrée par l'ANPE suivant le motif d'annulation(Janv.-Mai.1998) 118

27 - Part de l'offre d'emploi potentielle du dispositif « Emplois-Jeunes » dans l'offre totale 122

28 - Part des « Emplois-Jeunes » dans les offres d'emplois ANPE (janv.-avril 1998).....123

29 - Les « Emplois-Jeunes » ont-ils une incidence remarquable sur la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) non satisfaite des jeunes ?.....124

30 - Analyse comparée de l'offre d'« Emplois-Jeunes » mensuelle (répertoriée) et de la DEFM des moins de 25 ans.....125

31 - Analyse comparée de l'offre d'« Emplois-Jeunes » et de la demande d'emploi enregistrée mensuelles chez les moins de 25 ans : 125

32 - Comparaison des résultats en termes de créations d'emplois entre le dispositif « emplois jeunes » et le bilan partiel des politiques d'aide à l'emploi en 1996, à la Réunion 127

34 - Types et définition « Emplois-Jeunes » par secteur d'intervention : l'exemple de SAINT-DENIS 2000 153

GRAPHIQUES

Graphique 1 - Part respectives des employeurs en pourcentage…….87

Graphique 2 – Part des différents employeurs en nombre d'emplois concernés (juin 1998)...96

Graphique 3 – Ecarts relatifs en nombre de projets.……...…….. 103

Graphique 4 – Ecarts entre nombre d'emplois conventionnés, et les embauches effectives... 103

Graphique 5 – Répartition des sommes totales engagées par la Région, par type de financement …… 111

Graphique 6 - Répartition des sommes totales engagées par la Région, par arrondissement et au titre du cofinancement……..112

Graphique 7 – Répartition des « Emplois-Jeunes » appelant participation financière de la Région par secteur d'activité ……..……..……112

Graphique 8 - Répartition des « Emplois-Jeunes » appelant participation financière de la Région par employeur ……..……113

Graphique 9 – Courbe estimative de « montée en puissance » du dispositif « Emplois-Jeunes » (offre potentielle d'emplois de nov. 1997 à avril 1998)……...……122

Graphique 10 – Courbes d'évolution comparées de la DEFM des moins de 25 ans (de nov. à avril pour les années 1996/97 puis 1997/98)…….....123

AUTRE ILLUSTRATION

Exemple de Fiche/Métier : « Eco-gardes »…….156

Liste des Sigles

AFPA : **Association pour la formation professionnelle des adultes**

AFPAR : **Association pour la formation professionnelle des adultes de La Réunion**

ANPE : **Agence nationale pour l'emploi**

ANT : **Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-mer**

BUMIDOM : **Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'Outre-mer**

CAE : **Contrat d'accès à l'emploi**

CDD : **Contrat à durée déterminée**

CDI : **Contrat à durée indéterminée**

CEC : **Contrat emploi-consolidé**

CEJ : **Contrat emploi jeune**

CES : **Contrat emploi-solidarité**

CIA : **Contrat d'insertion par l'activité**

CIBC : **Centre interinstitutionnel de bilan de compétences**

CIF : **Congé individuel de formation**

CLADEJ : **Commission locale d'animation du dispositif emplois jeunes**

CNASEA : **Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles**

COPIRE : **Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi**

COTOREP : **Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel**

CSE : **Conseil scientifique de l'évaluation**

DDTEFP : **Direction départementale du travail de l'emploi et de le formation**

DEFM : **Demande d'emploi en fin de mois**

DGEFP : **Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle**

DRASS : **Direction régionale des affaires sanitaires et sociales**

FEDOM : **Fonds pour l'emploi dans les départements d'Outre-mer et à Saint-Pierre et Miquelon**

IEDOM : **Institut d'émission des départements d'Outre-mer**

IGEN : **Inspection générale de l'éducation nationale**

INSEE : **Institut national de la statistique et des études économiques**

ODR : **Observatoire de La Réunion**

OPCA : **Organisme paritaire collecteur agréé**

PAIO : **Permanence d'accueil, d'information et d'orientation**

RDB : **Revenu disponible brut**

SEM : **Société d'économie mixte**

SMIC : **Salaire minimum interprofessionnel de croissance**

CHAPITRE INTRODUCTIF

Un élément caractérise idéalement l'étude des phénomènes sociaux ou de toute intervention publique dans le contexte Réunionnais : La complexité. La Réunion est un territoire d'une particulière singularité sur le plan de l'analyse et de l'observation**.**

Cette singularité est le fruit probablement, d'une structuration géographique particulière, d'une histoire mouvementée, d'une composition ethnologique et culturelle complexe…, de son statut aussi : Département d'Outre-Mer depuis 1946, La Réunion possède le statut de Région monodépartementale est fait partie intégrante de l'espace républicain français. Les relations entre le département et sa métropole ont largement influé sur la construction contextuelle progressive de l'île. Elles sont encore aujourd'hui une source récurrente de polémique et d'engagement passionnels.

La complexité et la subtilité du milieu réunionnais ne laissent pas insensible. Elle donne au « visiteur » métropolitain un sentiment emprunt de doute et de perplexité. Le regard qu'il pose sur ce département est inévitablement « extérieur ». La compréhension de l'ensemble des effets induits par la spécificité du milieu local s'impose naturellement comme une contrainte nécessaire à l'exercice d'analyse d'une intervention sociale et publique à La Réunion. Ce travail laborieux s'avère également exaltant en vertu de la richesse qu'il recèle. Ces éléments expliqueront en partie la relative densité de notre travail.

Ce contexte particulier a également conditionné le choix de notre étude. La Réunion est en effet un milieu privilégié dans la perspective du développement local et de l'emploi. Pour certains, La Réunion pourrait être en l'occurrence un véritable *« laboratoire »* (P.VERGES., « D'une île au monde », Entretiens avec B. CROISIER, L'Harmattan, 1993).

Ce travail est issu de plusieurs faits complémentaires :

Tout d'abord, notre intérêt particulier pour le dispositif « emplois jeunes » lié à l'ensemble de ses particularités.

Puis du choix délibéré que nous avons pu faire en concertation avec les membres concernés du C.E.S.R. (Conseil Economique et Social Régional) de La Réunion, d'associer pertinemment et logiquement l'étude de ce dispositif avec les difficultés particulières de l'île en termes de démographie et d'emploi.

La Réunion est liée de façon exceptionnelle au dispositif initié par le ministère de l'emploi et de la solidarité. Le 22 septembre 1997, à l'issu d'une réunion de travail sur les « Emplois-Jeunes » avec les maires et les parlementaires Robert POMMIES., préfet de la Réunion, annonce que les pouvoirs publics et les élus ont l'ambition de « placer la Réunion dans la position du coureur de 100 mètres ; prête à bondir des strarting blocks » [Journal, *Le Quotidien*, 08/01/1997]. Cet engagement ne laisse aucun doute sur l'intérêt de procéder à notre étude. Quelques mois plus tard, l'enthousiasme exacerbé du lancement de la mesure sont retombés, laissant place aux interrogations. La première question porte sur l'intérêt et l'effet concret de la mesure. Il serait prématuré de vouloir faire une évaluation de la mesure. Une fois ce constat fait, notre sujet s'impose assez naturellement comme un premier bilan de l'application du dispositif « Emplois-Jeunes » à La Réunion.

SECTION 01 - « DEFINITION » : LES « EMPLOIS-JEUNES »

§1 La Sémantique : "Emplois-Jeunes" ou « nouveaux emplois, nouveaux services » ?

Afin de couper court à toute incertitude ou contestation d'ordre sémantique, nous déterminerons d'emblée, de façon relativement arbitraire, la qualification nominative du dispositif. Il semble en effet que le mot d'ordre impulsé par les services du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité porte sur la généralisation du vocabulaire « nouveaux emplois, nouveaux services » pour caractériser le dispositif.

Pourtant, cette tendance officialisée au sein des services de la Préfecture et de la D.D.T.E.F.P. semble tout à fait récente et appliquée avec des degrés de rigueur divers. Nous avons déjà choisi de surcroît, dès le début de notre étude et avant l'évocation de cette préférence, de qualifier cette mesure sous le vocable : dispositif "Emplois-Jeunes".

Le dispositif constitue en effet un premier volet spécifique dans un programme gouvernemental en faveur de l'emploi (et de l'emploi des jeunes plus spécifiquement) plus général et plus vaste, souvent appelé : « nouveaux emplois-nouveaux services ». C'est comme une mesure tout à fait singulière insérée dans un ensemble de dispositions élargi que nous continuerons de comprendre ce dispositif "Emplois-Jeunes". Concrètement, autant que possible nous privilégierons ce vocable en raison de la différenciation et de la spécification qu'il colporte en employant toutefois de façon occasionnelle mais indifférenciée, les termes de « nouveaux emplois-nouveaux services » pour une simple préoccupation de style rédactionnel.

Cette mesure politique s'inscrit de plus largement dans la conscience de l'opinion publique comme celle des "Emplois-Jeunes" ? Un simple passage en revue des articles de presse édités depuis l'adoption de la loi permet largement et légitimement de le penser. Nous nous efforcerons par conséquent d'assurer cette continuité afin d'évacuer toute forme d'imprécision ou d'incertitude.

En second lieu, on est en droit de penser que l'application a posteriori du dispositif au vocable « nouveaux emplois-nouveaux services » permet habilement d'éviter les interpellations relatives à la définition conceptuelle retenue d'un « jeune ». Qu'est-ce qu'un « jeune » ? L'empressement soudain du gouvernement à vouloir modifier (ou préciser) cette appellation dénonce un « lapsus » initial porteur de sens. Il semble dès à présent que la définition du « jeune » bénéficiaire de la mesure sera relativement modulable. Cette difficulté conceptuelle est récurrente dans l'évolution des études scientifiques ou d'expertise, quel que soit leur angle d'analyse. Le sachant, nous nous contenterons de le considérer comme « un acquis ».

Enfin, les "Emplois-Jeunes" ont déjà une « histoire » même si celle-ci est précoce. Les médias ont largement contribué à leur assimilation collective et à fabriquer le référentiel de valeurs auxquelles ils sont désormais associés. Le terme "Emplois-Jeunes" est dorénavant porteur de sens. Que celui-ci ait une incidence positive ou négative, il serait inopportun et injustifiable de le nier. Chacun aujourd'hui connaît dans son entourage un "Emploi-jeune". Le terme et son emploi sont obligatoirement significatifs. Ils colportent un système de valeurs, de jugements, de préjugés…

On est en droit de penser que cette catégorisation arbitraire implique une distinction a priori stigmatisante du point de vue de l'insertion professionnelle et sociale pour les bénéficiaires de la mesure. Cette différenciation reste somme toute caractéristique de l'ensemble des contrats aidés (et cela non sans de lourdes incidences). Soulignons enfin de façon plus légère que certains "Emplois-

Jeunes", à l'issu de la durée légale de cinq ans, ne seront plus si jeunes ou tout au moins les mêmes « jeunes ».

Si ces considérations « sémantiques », on le sait, sont intéressantes et importantes du point de vue de l'analyse et méritent d'être soulignées, elles ne sont pas en revanche essentielles et suffisantes au regard des problématiques soulevées par ce dispositif novateur.

§2 Origine et élaboration des principes généraux du dispositif "Emplois-Jeunes »

Les "Emplois-Jeunes" reprennent de façon appliquée les travaux initiés depuis plusieurs années par certains membres du gouvernement et des ministères. Martine AUBRY est depuis considérée comme la figure emblématique de ce courant de pensées. On retrouve les prémices de ce programme dans des compte rendus de colloques et de séances de travail dès 1993 (8 et 9 janvier). Son originalité réside dans la volonté de répondre à des besoins non satisfaits par l'économie marchande, ni par les services publics classiques. « A nouveaux services, nouveaux emplois » telle est l'idée fondamentale qui inspire le texte.

Martine AUBRY soutenait peu avant son accès à des responsabilités ministérielles « qu'au-delà des besoins classiques, un nouveau mode de développement doit voir le jour, autour de nouveaux besoins et de nouvelles opportunités. Des gisements d'emplois se révéleront alors de véritables filons. Deux champs immenses sont ouverts par les services aux personnes, d'une part, la protection et la qualité de l'environnement, la culture et la formation, d'autre part » [M. AUBRY, « il est grand temps… », Albin Michel, février 1997, p.86]

L'idée est simple : l'économie moderne est globalement portée par la croissance d'un secteur tertiaire innovant et créateur de nouvelles richesses. Compte tenu de l'évolution sociale, des comportements de consommation, des besoins sociaux, …, ce secteur lui-même décliné en sous-secteurs d'activités serait potentiellement créateur de « nouveaux emplois » et/ou de « nouveaux services ». Au lieu de contribuer systématiquement et vouloir solvabiliser la demande, l'effort pourrait être concentré sur l'offre portée par l'état en faisant le « pari » (certes risqué) que la croissance permettrait solvabilisation et pérennisation.

Pour permettre la création d'emplois répondant à ces besoins non satisfaits, il faut d'une part, structurer l'offre et, d'autre part, la sovabiliser. Le but poursuivi dans cette première phase gouvernementale (portant sur la création de 350 000 emplois), n'est pas de subventionner l'embauche des jeunes sur des emplois quelconques, mais d'inciter les employeurs publics ou privés à entreprendre ou développer des activités qui correspondent à un besoin, mais qui n'intéresse pas les entreprise à but lucratif parce que les bénéficiaires potentiels ne sont pas solvables. L'effet escompté sous-jacent est qu'une fois que le public aura pris conscience de ces besoins et pris l'habitude de s'adresser, pour les satisfaire à des professionnels qualifiés et bien identifiés, il sera prêt, directement, ou par l'intermédiaire de collectivités publiques ou privées, à en supporter le coût. (Les emplois pourraient alors être pérennisés sans subvention de l'état).

L'annonce d'un projet de loi spécifiquement orienté vers l'emploi des jeunes (Doc.V-N°-73/97) consacre le passage de la théorie à la pratique d'une telle conception de lutte en faveur de l'emploi (spécifiquement orientée cette fois vers un public « jeune »). Cette annonce ne manqua pas de provoquer l'émoi de l'opinion publique. Le caractère aussi novateur qu'exceptionnel du projet de loi contribua largement à l'inscrire d'emblée dans un vaste mouvement polémiste. La loi n° 97-940 du 16/10/97, qui officialisa l'adoption et la mise en action du dispositif "Emplois-Jeunes" confirma

largement cette tendance. Un passage en revue de « quelques morceaux choisis » extraits de nombreux sites Internet (Cf. ANNEXE 1) relatifs à la mesure s'avère aussi explicite que convaincant. Il faut admettre que la loi, loin de faire le consensus, ne suscite pas la demi-mesure. Elle provoque l'engouement parfois naïvement optimiste de ses partisans ou la haine exacerbée de ses détracteurs. La vive réaction des jeunes à l'annonce de la loi ne permet plus de douter : la loi dégage une aura exceptionnelle. On pourrait y voir la conséquence de nombreuses caractéristiques du dispositif. Nous retiendrons particulièrement l'incidence de son caractère novateur et frondeur.

Le simple fait qu'il s'inscrive dans la lutte partisane justifie à lui seul l'exaltation des débats. La réorientation du « concept » en faveur des jeunes dénonce aisément une manœuvre politique habile que ne manqua pas indirectement de souligner l'opposition par ses vives réactions. Le décor était dès lors planté : « les "Emplois-Jeunes" seraient politiques ou ne seraient pas ». Cette caractéristique constitue encore aujourd'hui une incidence déterminante dans l'application et l'évolution du dispositif.

La loi du 16/10/97 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes fut complétée par le décret n° 97-954 du 17/10/97 puis par une circulaire du 24/10/97. Elaborée sur l'initiative du Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry, la loi consacre la volonté du gouvernement d'intervenir directement sur le problème du chômage et de l'emploi des jeunes en « proclament » la création « ex-nihilo » de 350 000 emplois soutenus par une politique de financement public d'état exceptionnelle. (Cet aspect du financement fut et demeure l'une des principales sources de polémique : comment concrètement créer puis financer durablement plusieurs milliers d'emplois ?). Le gouvernement souhaite ainsi favoriser l'insertion professionnelle des jeunes âgés de 18 à 26 ans (30 ans dans certains cas) dans le secteur public et associatif (par le recrutement sur cinq ans de 350 000 jeunes dans un secteur « tiers » à mi-chemin entre secteur public et secteur privé). Comme le souligne Martine Aubry, « ces emplois ont vocation à être pérennisés et professionnalisés ». ils doivent par ailleurs répondre à des besoins émergeants ou non satisfaits.

Les douze premiers articles de la loi n° 97-940 sont strictement consacrés aux nouvelles activités proposées aux jeunes, aux salariés et aux employeurs concernés par le plan "Emplois-Jeunes", aux conditions de l'aide de l'état ainsi qu'aux caractéristiques du contrat de travail de droit privé « "Emplois-Jeunes". Il était entendu dès l'initialisation du projet que l'état, principal porteur et financeur du dispositif, devrait montrer l'exemple. Ainsi, des plans de création massive d'« Emplois-Jeunes » furent élaborés spécifiquement et de façon strictement encadrée dans les services de l'état : l'éducation nationale et les services de Police.

Globalement, on peut associer trois grandes lignes d'objectifs très généraux au projet du gouvernement :

- encourager le développement d'activités d'utilisé sociale créatrices d'emplois et ce, afin de répondre à des besoins nouveaux ou non satisfaits,

- créer, à ce titre, 350 000 emplois permettant à des jeunes d'entrer dans la vie active en « véritables agents du développement économique » dans les secteurs publics et associatifs,

- s'inscrire dans une logique d'appels à projets ainsi que dans une dynamique de développement durable et de professionnalisation des emplois basées sur une aide financière massive de l'état durant 5 ans.

Des objectifs qui représentent pour certains une véritable gageure. A juste titre peut-être si l'on considère qu'ils sont encore 10 mois plus tard largement problématiques voir énigmatiques.

Cette définition globale du dispositif "Emplois-Jeunes" mérite toutefois quelques précisions sur ses modalités et ses mécanismes d'application. Le cadre réglementaire fournit à ce titre tout une panoplie d'outils spécifiques à la mise en place des "Emplois-Jeunes" et ne manque pas lui-même de soulever quelques interrogations fondamentales. On peut également considérer qu'il représente encore aujourd'hui le seul cadre de référence pour ces « nouveaux emplois ».

Il est assez difficile d'innover sur les termes d'interprétation et de définition de la mesure. Les textes réglementaires fournissent l'essentiel de son contenu. C'est pourquoi les précisions suivantes ne pourront que reprendre les grands axes de définition évoqués par la loi et les textes de référence. Ce travail permet par ailleurs, d'un point de vue essentiellement juridique de fournir une première analyse du dispositif.

SECTION 02 - LA METHODOLOGIE

§1 Cheminement de notre recherche

Nous souhaitions à l'origine adopter une démarche logique sociologique dans la présentation de ce travail. Celle-ci se justifie pleinement par la singularité contextuelle réunionnaise. Cette démarche impose du point de vue de la méthode de définir avant toute chose les termes de notre sujet d'analyse, la méthodologie d'analyse employée puis le cadre de cette analyse. La différence dans le cas présent provient du fait que nous souhaitions simplement faire un premier bilan des « Emplois-Jeunes » à La Réunion. (Les termes de notre sujet inclus par conséquent le cadre d'analyse). Nous avons défini sommairement « ce qu'est le dispositif Emplois-Jeunes » alors que nous aborderons la complexité et la singularité du cadre d'analyse réunionnais dans une véritable partie.

Plusieurs questions sous-jacentes sont liées à notre sujet. En quoi consiste précisément le dispositif « Emplois-Jeunes » ? Quelle sont l'intérêt et les particularités de son utilisation et de son application à la Réunion ? Quels sont les effets engendrés par la singularité Réunionnaise par rapport au dispositif ? Quels en sont les effets perceptibles et envisageables ? Quels en sont les enjeux ? Quelles sont les conditions de sa réussite ? Quels sont les moyens d'en améliorer l'application et l'efficacité ?… Les interrogations sont légions. Souhaitant pouvoir aborder une grande partie des questions, des enjeux et des problématiques suscités, notre étude adoptera volontairement un caractère généraliste, se proposant de fournir une première base à l'étude puis de l'évaluation ultérieure de ce dispositif, a priori novateur. Cette approche généraliste correspond également aux principes fondamentaux du développement local que nous souhaitons respecter.

La première partie de cette étude aura pour vocation de mettre en évidence les raisons pour lesquelles au contexte économique et social spécifique de l'île de la Réunion, le dispositif « Emplois-Jeunes » présente un intérêt particulier et soulève de très importants enjeux. Cette démarche contribuera à démontrer pourquoi aujourd'hui, en dépit d'une croissance économique soutenue, l'économie marchande locale se trouve dans l'incapacité d'absorber une demande d'emploi extrêmement importante. La principale explication de cette tendance, à certains égards dramatique, provient de l'incidence occasionnée par l'exceptionnelle démographie réunionnaise. Elle s'accompagne d'effets induits pour les jeunes, symbolisés par un taux de chômage très élevé. Le malaise du marché de l'emploi est un facteur latent de déséquilibre et de déstructuration du tissu économique et social local qui se traduit le plus durement par une marginalisation d'une part

croissante des jeunes. Il semble urgent de pouvoir proposer de véritables perspectives d'insertion pour une population jeune fortement demandeuse. (Rien indique en effet, que le vieil acquis impulsé dans les courants de pensée et attribuant aux jeunes réunionnais l'assimilation culturelle d'une forte propension à l'assistance, soit encore justifiable).

En insistant sur le phénomène démographique, nous souhaitons rappeler que toutes les orientations institutionnelles doivent être choisies et réfléchies en tenant compte de cette contrainte. Il ne faut en aucun cas ni occulter, ni minorer, un phénomène qui subordonne (à moyens et longs termes) de façon ostentatoire l'ensemble des préoccupations locales.

Pourtant si l'on peut mettre aisément en évidence l'intérêt du dispositif « Emplois-Jeunes » dans ce contexte, rien indique si sa nature et l'application qui en est faite sont satisfaisantes.

Dans un seconde partie, nous mettrons en évidence le potentiel de cette mesure qui se propose, a priori, d'apporter une réponse au chômage et aux difficultés d'insertion des jeunes. Nous aborderons également la problématique du financement de ces « nouveaux emplois » et ses caractéristiques à l'île de La Réunion. La question que chacun souhaiterait soulever ensuite est : « Où en sommes nous ? »

La tentation est grande de vouloir procéder à une première évaluation du dispositif. Nous montrerons pourquoi cet exercice serait peu pertinent dans l'état actuel du dispositif et pourquoi il montre quelques limites. Nous retiendrons de cette approche des méthodes d'évaluation, une analyse respectant d'une part, un axe quantitatif, que nous traiterons dans la seconde partie, puis d'autre part, un axe qualitatif qui fera l'objet d'une troisième partie. Afin de remédier partiellement à l'impossibilité de procéder à une approche évaluative, nous élaborerons de façon peu formel un premier « cadre d'analyse ». Nous procéderons en quelques sortes à un « bilan concomitant » des « Emplois-Jeunes » à la Réunion. Nous nous appuierons tout d'abord sur la vocation initiale du dispositif : l'emploi et le chômage des jeunes. Cela, afin de savoir s'il est susceptible d'apporter une solution satisfaisante à la problématique de l'emploi des jeunes réunionnais.. Nous mettrons en évidence l'importance des enjeux sous-jacents à celui de la création massive d'emploi. Nous dégagerons enfin quelques perspectives en faisant certaines recommandations pour optimiser l'application du dispositif et l'adapter plus idéalement aux particularités du contexte local.

Pour en terminer sur ce point, il est nécessaire d'évoquer une des contraintes de ce type d'exercice. Elle est liée à la notion de temps. Il est délicat en effet d'arrêter définitivement une date de référence pour effectuer notre étude. Cela risquerait, compte tenu de la jeunesse de la mesure, d'occulter une partie de l'information d'actualité du dispositif (Ce qui va à l'encontre de notre démarche). Par ailleurs, celui-ci est en construction ; donc en évolution rapide. Nous sommes également dépendant de la production de chiffres et de données institutionnels et de leur délai de communication. Celle-ci est encore très peu développée et est apparue à des intervalles aléatoires au cours de notre étude. Nous déciderons donc de fournir autant que possible des informations « statistiques » sur le dispositif six mois après son lancement (soit la moitié d'une période de référence) puis arbitrairement (compte tenu du temps qui nous est imparti) à la date du mois de juin (soit prés de dix mois après le lancement du dispositif) correspondant à la moitié de notre période de séjour afin d'organiser, de traiter et d'analyser, les données disponibles.

§2 Les sources : L'appui sur la structure du CESR :

A] Les sources écrites

Nous souhaitions volontairement évacuer autant que possible le recours à des références théoriques. La limite s'impose d'elle-même en raison de la jeunesse du dispositif « Emplois-Jeunes » et de la novation qu'il représente. Le concernant, tout reste à faire.

Il s'agit ici de faire une étude empirique des aspects factuels du dispositif à La Réunion.

Le CESR rassemble une manne extraordinaire d'informations. Nous avons délibérément décidé de la mettre à profit. Il concentre l'ensemble des publications et des parutions des organismes institutionnels îliens et métropolitains. . Nos sources sont donc essentiellement écrites

Elles émanent des collectivités locales, des bureaux d'études, des autres organismes consultatifs… : ODR (observatoire Départemental de la Réunion), IEDOM (Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer)…Elles proviennent aussi de sources diverses comme l'INSEE. L'information sur l'emploi provient d'organismes compétents dans ce domaines DDTEFP, ANPE…

Nous invitons le lecteur à se reporter à la bibliographie où l'ensemble de ces sources sont répertoriées.

Notre démarche se voulant également « anthropologique », nous avons procédé à une revue de presse quotidienne systématique. Celle-ci fournit une information très précieuse sur l'actualité économique et sociale du département, ainsi qu'un reflet intéressant de la société réunionnaise. Par soucis d'exhaustivité nous avons eu recours à des journaux d'obédiences politiques diverses.

1°/ Les Défaillances de l'information statistique

Ces défaillances imposent une limite bien connue par les experts locaux. L'information statistique, d'une manière générale présente un caractère lacunaire, dommageable au suivi des dispositifs d'aide publique à l'emploi. Cette difficulté est accrue par la jeunesse des « Emplois-Jeunes » et par le trouble et l'imprécision qu'ils suscitent. Nous serons obligés de le rappeler régulièrement.

Notre étude aura d'ailleurs pour but de remédier partiellement à ce manque d'information et de fournir une première base d'analyse.

B] Les réunions :

Le CESR est un lieu privilégié de débat, de concertation et de rassemblement des représentants socioprofessionnels. Les comptes rendus de réunion, les travaux des commissions et leurs avis rendus en assemblée plénière donnent une emprise sur l'actualité et sur la réalité économique et sociale de l'île exceptionnelle.

Dans cette optique nous nous sommes appuyés sur une Réunion qui s'est déroulée au sein des services du CESR de La Réunion le 18/06/1998. Elle a réuni les membres de l'ensemble des commissions représentatives du CESR, au sein de la section relative au « suivi des politiques locales ». (La liste des membres présents et leur qualité figure en ANNEXE 2.
.

L'ouverture de cette réunion portait sur l'audition des membres administratifs responsables du comité local de pilotage du dispositif « Emplois-Jeunes » pour le département : M. Balcon, directeur des affaires économiques à la préfecture de la Réunion, M. Darnaud chef de bureau à l'action économique. Cet organisme a été sélectionné en vertu de son rôle privilégié et stratégique dans le mécanisme procédural d'application et le suivi du dispositif sur l'ensemble du territoire. (Nous préciserons dans le corps du développement en quels termes). La réunion avait pour but, dans un premier temps, de fournir les premières informations statistiques liées au dispositif « Emplois-Jeunes » pour le département. Cet organisme est en effet le seul a possédé une information quantitative véritablement exhaustive.

Le débat portait ensuite sur l'ensemble des thématiques liées au dispositif afin d'apporter une information qualitative en réponse aux problématiques et aux enjeux des « Emplois-Jeunes ». (le compte rendu sommaire de cette réunion figure en ANNEXE 2).

Nous nous sommes ainsi placé d'emblée et volontairement dans « l'optique institutionnelle » du dispositif.

C] Les entretiens

Le travail préalable de recherche, d'analyse et d'exploitation des sources écrites (sur la Réunion et le dispositif « Emplois-Jeunes ») présentaient à lui seul un travail long et fastidieux. Il constituait un choix et limitait les possibilités de prospection.

Le manque de temps imparti nous interdisait de nous lancer dans une « micro analyse » des « emplois-jeunes » auprès d'un échantillon représentatif de jeunes bénéficiaires de la mesure. Cet exercice sera indispensable à court terme mais l'imprécision qui règne préalablement autour des mécanismes relative à la phase d'application et de mise en action du dispositif constitue naturellement un sujet d'analyse prioritaire…

En conséquence nous avons limité les entretiens formels au stricte niveau global du territoire réunionnais en s'appuyant sur sa particularité statutaire de Région monodépartementale. Les deux principales collectivités locales sont celles qui se sont le plus vite impliquées et de la façon la plus importantes dans le dispositif. Avoir leur point de vue s'imposait logiquement. Les responsables respectifs du suivi du dispositif « Emplois-Jeunes » pour le compte du Conseil Régional et du Conseil Général de la réunion, ont pu ainsi par leur aimable contribution apporter un éclairage considérable à notre étude.

De façon Complémentaire nous nous sommes entretenus avec la personne en charge du dispositif « Emplois-Jeunes » d'une association extrêmement importante du point de vue de la logique d'application du dispositif puisque celle-ci relève du Contrat de ville :SAINT-DENIS 2000. (Cette association fédérant des collectifs d'association son regard était également représentatif de cette population d'employeurs).

Le but de ces entretiens, menés idéalement sur le mode semi-directif, était simplement d'avoir la confirmation « factuelle » des informations qui transitaient par le CESR et d'obtenir une vision globale et non uniforme du dispositif sur le territoire.

1°/ Les entretiens informels

Ces entretiens concernent des acteurs directement ou indirectement impliqués dans la procédure d'application de la mesure, mais également de jeunes bénéficiaires de la mesure. Il s'agit dans d'autres cas de contacts téléphoniques (dans le cas du rectorat par exemple…) Ces relations privilégiées fournissent une information extrêmement précise et importante.

Le dispositif ayant une forte implication pour certaines personnes (politique, professionnelle…) au regard de leurs propos et de leurs opinions, l'anonymat s'impose. Ces entretiens sont une façon de le faire.

Globalement, les informations que nous avons pu collecter forme un ensemble cohérent et une lecture relativement uniforme de la Réunion et du dispositif « Emplois-Jeunes ».

PARTIE I

INTERET ET NECESSITE DU RECOURS AU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » EN REPONSE AUX DIFFICULTES DU CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIALE REUNIONNAIS

CHAPITRE 1.] L'ILE DE LA REUNION, UN CADRE D'ANALYSE PARTICULIER, DETERMINANT DANS LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DES JEUNES

SECTION I - UN HERITAGE DETERMINANT

§1 L'insularité

Située par 55° de longitude Est et 21° de latitude Sud, l'île de la Réunion forme, avec les îles Maurice et Tromelin, l'archipel des Mascareignes. A 10000 Kms de la métropole, elle semble perdue dans le Sud de l'Océan Indien.

Sa surface est réduite (2512 Km carré) et sa forme vaguement circulaire. Le relief y est particulièrement accidentée. Comme formidable preuve, le Piton des Neiges, point culminant de l'île, se dresse magistralement au « cœur » de l'île avec ses 3069 mètres d'altitude. La nature de l'île éminemment riche et complexe lui confère une véritable singularité. L'île est réputée présenter de si puissants reliefs qu'elle concentre dans un espace confinée une très grande diversité de climat. Une simple « visite » de l'île permet aisément de le confirmer. La diversité sous toutes ses formes semble d'ailleurs en être la règle. Pas étonnant en cela que la Réunion rassemble un extraordinaire échantillonnage de l'humanité.

La nature volcanique de l'île lui a certes légué une terre en partie fertile mais contrariée par la haute altitude et les érosions fluviales : l'intérieur des terres (« les hauts de l'île ») est chaotique. Conséquence directe : le peuplement et les activités économiques, notamment agricoles, sont concentrés sur la couronne littorale.

L'insularité est un trait majeur car elle contribue à donner aux problèmes actuels une forte acuité. Elle force les pouvoirs publics à affronter de redoutables « casse-tête » : infrastructures de communication (le réseau routier en particulier est un problème crucial et récurent. L'entretien en est extrêmement coûteux…), alimentation en eau, recyclage des déchets, etc…Ces contraintes endogènes ont naturellement des répercussions dans l'évolution économique et sociale de l'île. Ajoutons à cela que l'image de « vitrine française » attribuée à la Réunion au milieu d'une zone Océan Indien globalement défavorisée introduit des effets de distorsions des mécanismes économiques de marché ou de concurrence…

Elle a également au moins deux autres conséquences :

- Tout d'abord, elle provoque de la part des réunionnais un sentiment d'appartenance fort à leur terre et parfois même des réactions de repli.

- Ensuite, elle introduit des biais dans les analyses menées sur la Réunion. Prenons un exemple concret. Dans l'étude de l'économie réunionnaise, il est souvent fait référence à son caractère désarticulé et à son faible dynamisme, mesuré par le taux de couverture de ses échanges extérieurs (oscillant autour de 10%). Or, si ce facteur a une valeur en soi, il ne peut servir d'élément de comparaison à la Réunion. Cette dernière étant intégrée de droit au territoire français, les échanges extérieurs avec la métropole (qui sont largement majoritaires) ne peuvent être utilisés comme ils le sont pour désigner la vitalité du commerce extérieur d'un pays. Cette critique de l'utilisation hasardeuse de certains outils méthodologiques est renforcée par la nature des nomenclatures nationales (elles classent les Dom « territoires d'exportation » ou dans le « reste du monde », ce qui n'est pas sans

avantage pour les entreprises métropolitaines). Le plus souvent de bien insuffisante précautions sont prises. Par exemple, le « rapport RIPERT » sur « l'égalité sociale et le développement économique dans les DOM » (1990, Documentation française) énonce : « Doit-on parler de dépendance extérieure alors qu'il s'agit là de territoires français dont deux tiers du « déficit commercial » est imputable aux échanges avec la métropole ? » Mais ce faisant, il consacre à cette dépendance une importance et des développement non négligeables.

L'insularité est donc à la base de confusions qui rejaillissent sur les actions qui peuvent être menées et qui contribuent à perdre de vue les véritables enjeux. Il serait temps de sortir de ces schémas et de considérer enfin que « rien ne permet à la France de s'interroger, en termes comptables, sur le rapport coûts/avantages de l'Outre Mer en son sein ».[1]

§2 L'influence historique d'un passé récent

Le terme décentralisation est aujourd'hui fréquemment employé pour parler des effets du transfert de compétences de l'état à une collectivité dont ont bénéficié ou bénéficient encore les départements. Dans les DOM toutefois, le sens qu'il porte est totalement différent. Il désigne à la fois le processus officiellement engagé en 1946 et le résultat du passage de l'état de colonie à celui de département français d'outre-mer. Ce phénomène on le verra est exceptionnellement déterminant. L'évolution historique de la Réunion nécessiterait probablement qu'on s'y attarde tant son influence est grande sur l'environnement économique et social de l'île encore aujourd'hui. Nous tenterons de faire ressortir ces facteurs d'influence en exposant les développements marquants jalonnant le processus de départementalisation, après une présentation succincte des faits historiques antérieurs.

A] Avant 1946 : l'objet négligé des aspirations coloniales.

Si l'on excepte une brève occupation anglaise de 1810 à 1815, l'île de la Réunion a toujours été un territoire français. Salomon Goubert en prit officiellement possession en 1640. Précisons que l'île était alors déserte ; il n'y avait donc pas de population indigène comme ce fut le cas en Nouvelle-Calédonie par exemple.

Après l'échec de la culture du café, l'île s'engage au 19ème siècle dans celle de la canne à sucre. Choix qui fut déterminant dans l'orientation vers une monoculture nécessairement assise sur une industrie ad hoc. En effet, la rentabilité de la canne présuppose la mobilisation de fortes surfaces foncières, d'où des phénomènes induits de concentration en latifundium (grand domaine exploité de façon extensive, caractéristique des économies peu développées et à forte concentration de la propriété foncière, dans lequel le travail est principalement fourni par des journaliers ou des métayers). Par ailleurs, la canne à sucre est la seule matière primaire végétale tropicale à nécessiter un traitement sur place avant exportation, d'où le développement d'activités industrielles parallèles. Nous verrons que cette structure agraire qui va se cristaliser jusqu'au 20ème siècle, va se transposer au niveau des formations sociales.

Les phénomènes de concentration et les crises économiques entraînent la paupérisation de larges pans de la société que rejoindra, après 1848 (année de l'abolition de l'esclavage), l'immense population des affranchis.

[1] Commissariat Général au Plan (groupe Outre-Mer), Outre-Mer : *le défi des singularités*, préparation au XIème plan, Documentation française,1992.

Dés le début, la Réunion (ou encore, entre autres noms, England's Forest, Diva Morgabin, Bourbon…) va connaître l'immigration (sous forme d'esclavage et d'engagisme) de peuples des bordures de l'Océan Indien : malgaches, africains, chinois, cantonnais, indiens tamouls et musulmans, en plus des colons venus de France. Le véritable melting-pot réunionnais, bien que le métissage remonte aux origines du peuplement, ne commencera toutefois qu'après 1946. Pendant longtemps en effet les différences ethniques rendent irréversibles les clivages propres à la stratification sociale. J. Benoist (dans son ouvrage : « un développement ambigu - structure et changements de la société réunionnaise », 1983) analyse parfaitement ce contraste lourd de conséquence : « les valeurs attachées par les blancs aux différences raciales comme sanctions des différences de statut économique sont passées progressivement dans la population de couleur qui en les acceptant, accepte aussi la pérennité de l'ordre social ».

La Réunion demeurera en fait une colonie de seconde main pour la France : elle est plus éloignée que les fameuses Antilles ; elle est défavorisée par rapport à l'île de France (Maurice) depuis le gouvernorat de Mahé de la Bourdonnais ; elle se trouve hors des grandes voies de navigation (les navires passaient alors prioritairement par le canal du Mozambique et l'ouverture du Canal de Suez en 1869 ne fit qu'aggraver la tendance). C'est pourquoi, lasse d'une situation désespérée, après un demi-siècle de crise économique entrecoupée par les deux guerres mondiales, la population accueille globalement avec euphorie l'annonce de la départementalisation en 1946.

Avant de clore ce rapide rappel du passé, il convient d'insister sur l'importante influence de ce dernier. Les lourdes disparités inhérentes de nos jours à la société réunionnaise sont partiellement dues à la dureté du phénomène colonial à la Réunion, responsable de la marginalisation séculaire d'une partie importante de la population. Rappelons par exemple qu'en 1982, 73000 personnes environ ne savaient ni lire ni écrire, soit un taux d'analphabétisme de 21%, largement supérieur au taux métropolitain estimé alors à 2%.

B] Une départementalisation lente et inachevée.

Le slogan « Réunion département français » fut défendu âprement par les députés communistes réunionnais Raymond Vergès et Léon Lepervanche. « Ce fut le rêve de sortir du régime colonial d'exception, du régime des décrets qui triait les actes législatifs français avant de les appliquer ou non aux colonies ».

Toutefois, les lendemains s'avèrent rigoureux et difficile à la Réunion : occupés à reconstruire la France après la Seconde Guerre Mondiale, les divers gouvernements ne pensent pas aux lointaines « colonies » et encore moins aux modalités d'application d'une loi qui, pour certains, fut voté dans la précipitation. Un journaliste du *Monde* en visite dans l'île en 1951 parlera « d'indifférence » des ministères parisiens et le géographe Jean Defos (Cf. Vaxelaire D. « vingt-et-un jours d'histoire », Azalées Editions, 1992) aura cette formule lapidaire, expliquant en partie l'attitude ambiguë du pouvoir central : « ayons le courage de le dire, la France n'a aucun besoin de la Réunion ; tout ce que l'île produit, elle peut le trouver à meilleur compte ailleurs (…) ; il faudrait trouver un équilibre où le salaire ne fut pas une aumône ».

Certains, à la fin des années cinquante décrivent à propos des hauts de l'île, une situation « épouvantable ». Marcel Leguen (Cf. M. Leguen, « Le maître d'école du Tévé-Lava – Esquisses réunionnaises », l'Harmattan, 1989) instituteur dans les hauts de l'île à cette époque, prenant l'alimentation comme mesure du bien-être, cite les résultats d'une enquête, réalisée par les services agricoles en 1954, qui chiffrait à 1800 calories par jour la dose alimentaire des réunionnais. Notons qu'en dessous de 2000 calories, les médecins parlent couramment de « jeûne chronique ». M.

Leguen note qu'à cette époque, « l'île voisinait en malnutrition avec le Pakistan (1950 cal.) et le Gabon (1920 cal.) ». Précisons paradoxalement que beaucoup de réunionnais ayant souffert à cette époque de cette extrême misère, en ont conservé un souvenir parfois nostalgique : « malgré tout, nous étions heureux ». L'encyclopédie Universalis fournit (dans son article « Réunion ») en ces termes une approche explicative intéressante et particulièrement saisissante à cette attitude : « vie misérable mais insouciante de ces créoles souriants et simples, heureux même, car ils ignorent qu'on puisse vivre autrement ».

Ce n'est qu'à l'aube des années 60 que les effets du changement de statut deviendront sensibles. Paradoxalement les autorités semblent ne pas avoir su tirer parti de cette « manne métropolitaine ». La cause en a été l'intense bataille politique entre les communistes et les partis de droite. Les premiers déçus par les lenteurs de la départementalisation, se sont lancés dans la bataille pour « l'autonomie », un concept aux contours relativement flous. Pour les seconds, il ne pouvait s'agir que d'une revendication d'indépendance jugée nuisible. La droite a donc repris à son compte le slogan de « Réunion département français ». Cette querelle à propos du statut de l'île a cristallisé tous les enjeux politiques et a marqué toutes les échéances électorales jusqu'au début des années 80. Les résurgences d'engagement récentes et la manifestation des tentations autonomistes durant les dernières élections, il est vrai de façon moindre, laissent penser toutefois qu'elle est toujours influente…

C'est la raison pour laquelle également on évoque souvent à propos du cas réunionnais, une « départementalisation en demi-teinte ». Pendant prés de quarante ans, des enjeux majeurs ont été laissés de côté, des problèmes politiques et sociaux ont été éludés ; les préfets successifs, soutenus par des élus parfois influents, adoptent souvent une attitude immobiliste. On pourra même observer dans certains cas une certaine forme de répugnance de leur part à affronter, ou plus simplement à analyser, des problèmes pourtant essentiels.

Cette attitude immobiliste est parfois largement déterminée par une marge de manœuvre étroite, surtout si elle s'identifie à des contraintes financières. A titre d'exemple, on peut retenir cette déclaration du préfet Robert Lamy en 1976 à propos des déshérités à la Réunion : « je mesure toute mon impuissance et j'ai l'impression de celui à qui on demanderait de démolir un mur de béton avec une lime à ongles ». Des propos certes imagés mais qui font plus particulièrement et de façon éloquente référence à la nature des références entre l'état et la collectivité locale réunionnaise.

C] La départementalisation : un facteur transitoire de mutation économique et sociale.

Quoi qu'il en soit, les résultats engendrés par la départementalisation sont pour le moins spectaculaires. Les succès sont particulièrement nets, bien qu'insuffisants et encore incomplets, en matière de logement, de santé, d'éducation et surtout dans le domaine des infrastructures et des équipements divers (modernisation générale de l'ensemble des secteurs économiques). Le niveau de vie globalement, a considérablement augmenté en raison de la hausse massive des salaires (ils ont été multipliés par 7 ou 8 depuis 1946, contre une augmentation d'à peu prés 300% du niveau général des prix), de la mise en place de la sécurité sociale et enfin de l'extension des prestations familiales à la collectivité. Selon André Scherer (Cf. « La Réunion », PUF coll. QSJ, 1985), « jamais, au cours de ses trois derniers siècles d'histoire, la Réunion n'a été aussi prospère qu'aujourd'hui. Elle a cessé de pouvoir être considérée comme un pays sous-développé ».

Pourtant, depuis la fin des années 1970 un certain nombre d'études ont tenté, avec des succès mitigés, d'attirer l'attention de l'ensemble de l'opinion, des décideurs locaux et nationaux sur les

graves déséquilibres qui ont accompagné parallèlement ces indéniables améliorations. L'évolution structurelle de la population active, nous y reviendrons plus amplement (forte baisse des effectifs des secteurs productifs au profit des activités tertiaires, commerciales et administratives), illustre parfaitement le fait que l'économie réunionnaise a connu une « croissance forte sans réel logique de développement ». Quelques observations permettent de le démontrer.

La production locale n'est pas le soutien principal de la richesse de l'île. Cette dernière provient davantage en fait de la métropole et se concrétise dans les transferts publics. Admettre que « la solidarité nationale est vitale » revient implicitement à reconnaître que le support de la société réunionnaise se trouve en dehors de ses ressources propres. La dépendance tendancielle de l'île à l'égard de ces transferts ne peut que confirmer ce constat. A contrario ces transferts soutiennent l'économie métropolitaine. « Cette dépendance par rapport à la métropole est la conséquence d'un manque d'ambition de la France pour la Réunion (pas de projet de développement économique…) et cette dépendance semble voulue par les différents gouvernements de Paris ». (Didier LAMOTTE, Directeur du CESR de la Réunion).

La hausse du niveau de vie a bien été un phénomène observable « général », mais elle s'est accompagnée d'une augmentation régulière des contrastes entre ceux qui en ont pleinement et directement profité, et les autres qui sont demeurés parfois dans des situations marginalisées. Les inégalités statutaires et de salaires en sont un effet symptomatique flagrant. Elles constituent par ailleurs une thématique privilégiée de l'environnement « domien » ainsi qu'une source de conflit légitime permanent. Il est assez pertinent de penser que la coexistence à la Réunion d'un SMIC minoré (jusqu'en 1997) et, notamment, de revenus de la fonction publique majorés soit une contradiction fondamentale de l'inégalité interne de la société réunionnaise et de l'inégalité externe vis-à-vis de la métropole. Ce qui milite, intrinsèquement et de façon alternative, à une certaine réévaluation du SMIC et des prestations familiales.

Ce sont les structures mêmes de la société réunionnaise, sous l'effet de la départementalisation, qui ont été profondément remaniées. Tant et si bien que les résultantes de ces mutations sont encore perceptibles et vivaces aujourd'hui.
La départementalisation a entraîné l'irruption sur le plan local d'un mode de vie totalement différent, « importé » sous l'effet d'un mimétisme social et identitaire prégnant, par l'arrivée massive des cadres supérieurs métropolitains de la fonction publique. Cette vague d'immigration accompagna justement l'effort de rattrapage entrepris afin de combler les carences de capacité d'encadrement du système administratif local. Cet effet d'acculturation rapide a été renforcé par l'institution du système scolaire logiquement et légitimement uniformisé, puis amplifié par l'accès relativement rapidement généralisé aux moyens modernes de communication parmi lesquels la télévision joua (et continue de jouer) un rôle fondamental.

Cette révolution silencieuse a bouleversé les structures propres à la société de plantation coloniale, se conjuguant par ailleurs, aux conséquences économiques directes de la départementalisation : baisse des activités domestiques, réduction de prés de 75% de la population active agricole, développement d'emplois tertiaires et surtout administratifs nécessitant des qualifications que bien peu encore possède…Les résultats en furent multiples. Outre une situation généralisée de sous-emploi, on observe un exode rural massif générateur de nouvelles difficultés telles que l'insuffisance du parc de logements urbains (d'où l'émergence en conséquence de « bidonvilles »), un certain rejet de la société industrielle dont les valeurs intrinsèques n'ont que peu de points communs avec celles traditionnellement en vigueur à la Réunion, ou enfin, des contraintes financières insurmontables (les crédits de la départementalisation entraînant une inflation « par la demande », notamment dans les secteurs fonciers et immobiliers)…

Selon les propres termes de J. Benoist, « les espaces polarisés qui se dessinent ainsi, remanient profondément l'ancienne division régionale et traduisent la dépendance accrue de la campagne envers la ville, ou en fait, de la société antérieure envers la métropole dont la ville est à la fois l'expansion et l'expression ». Saint-Denis est l'incarnation effective de ce processus par le développement de ses activités économiques et le drainage des richesses qu'elle exerce.

La départementalisation en quelques sortes, s'est heurtée à un relatif échec lorsqu'elle a recherché à affronter les problèmes liés à la structure des formations sociales. Sa réussite a été en revanche éclatante dans les domaines où la population est principalement passive, comme le secteur des équipements. Le constat incontestable de l'énorme rattrapage économique, sociale et structurel initié par la départementalisation est à lui seul exhaustif. Il suffit de résider quelques temps à la Réunion pour en être convaincu. Il est incontestable que les collectivités locales depuis la départementalisation ont joué un rôle fondamental dans l'atténuation des difficultés sociales de la population. Elles ont eu et continuent d'avoir un rôle crucial face à la prise en compte dans certains domaines des échecs de l'action étatique. Les espoirs portés en une administration purement locale, ainsi que les moyens mis en œuvre pour ne pas les décevoir, ont été nombreux. Quels moyens ont-elles eu pour répondre à un contexte aussi radical ? Quels moyens ont-elles mis en œuvre ? Ont elles pu et su intervenir pleinement pour faire face à des problèmes exceptionnellement marquant comme celui du chômage ?…

SECTION II - LA DEMOGRAPHIE REUNIONNAISE : FACTEUR LATENT DE DESEQUILIBRE ET INCONTOURNABLE ENJEU D'AVENIR

Introduction :

Toutes les études à vocation économique et sociale réalisées sur le territoire réunionnais évoquent constamment comme un leitmotiv, l'influence et la résurgence incontournables exercées par son incidence démographique. Les progrès incontestables observables dans bien des domaines de l'environnement économique et social de l'île, s'ils ne sont pas exempts de toute remarque ni de toute critique, semblent avant toute chose devoir être relégués au second plan par une menace plus remarquable encore : l'incidence démographique. Mais qu'en est-il exactement ?

L'évolution de la population dans le cadre d'un espace insulaire conditionne de façon déterminante la compréhension des phénomènes exceptionnels facilement observables : taux de chômage fortement élevé, insuffisance récurrente des efforts consentis en termes de logement sociaux, insuffisance globale des capacités d'encadrement, encombrement des structures…Autant de maux on l'a vu, profondément gravés dans la conscience collective réunionnaise.

Les incidences engendrées sont multiples et déterminantes pour l'avenir d'une région qui semble désespérément rechercher, sinon les voies du développement, celles de l'équilibre. Cette menace contient en filigrane les conditions de la structuration future de la société réunionnaise. Une société, en effet, qui ne saurait offrir à l'ensemble de ses citoyens ni des solutions à leur précarité quotidienne, ni des perspectives d'avenir, dissimule en elle le germe de l'explosion sociale.

Les « récents » (1991) événements du quartier du « Chaudron », il est vrai très médiatisés et soumis à la surenchère d'analyses et d'interprétations, rappelle étrangement le mal profond qui continue aujourd'hui de gangrener le tissu social des banlieues métropolitaines défavorisées. Pourtant le phénomène semble laisser dans la confusion l'ensemble des décideurs locaux et nationaux, « dépassés » semble-t-il, par la massification des situations de précarités. Si la Réunion est

confrontée depuis longtemps au phénomène de la pauvreté, ces événements et l'ensemble des tendances sociales observées, paraissent compte tenu de leur nature, constituer pour elle, une nouveauté. Le « mal » est probablement différent ; il s'est complexifié. Les pouvoirs publics se doivent donc de fournir à l'ensemble de ces difficultés des solutions idéalement adaptées. L'un des problèmes clairement identifiable et constamment évoqués par les décideurs locaux est le chômage. Ce même problème que l'on peut pertinemment ressentir et analyser dans la manifestation brutale de la détresse des jeunes réunionnais. Les chiffres alarmants, on le verra, confirment aisément ces craintes. Sans aucun doute, l'emploi est un enjeu majeur, un défi pour l'économie réunionnaise. Un défi qu'elle se doit aujourd'hui de relever si elle ne veut pas objectivement voir sa société sombrer.

§1 Les données de l'enjeu démographique :

La démographie réunionnaise présente deux types d'aspects. Tout d'abord des aspects diachroniques, dans la mesure où elle conserve la forme d'une transition démographique inachevée, puis des aspects synchroniques par l'alternance de relances et de retours.

Partons d'une observation simple :

1-l'évolution de la population réunionnaise au sens du recensement.

Années	1804	1902	1946	1974	1982	1990
Population	65152	173315	241708	476675	515814	597527
Evolution % (1)	-	1.69	0.89	3.47	1.02	1.78

Sources : Recensements, INSEE.

(1) Taux de croissance annuel moyen en pourcentage.

Puis en complément, des estimations et des projections de l'INSEE depuis 1990 :

2- Evolution estimative des principaux agrégats démographiques réunionnais depuis 1990

Années	1990	1993	1994	1995	1996	1997	Projection 2005	Projection 2020
Population estimée (1)	595 800	631 200	642 400	653 600	664 200	675 700	768 100	910 000
Accroissement naturel	10 726	10 227	10 238	9 590	9 465	10 000	9 400	-
Taux d'accroissement naturel pour mille	17.8	16.1	15.8	14.6	14.1	-	-	-
Solde migratoire (2)	+1200	+1000	+1000	+1000	+1000	+1000	+1000	-
Accroissement de la population	10 500	11 700	11 200	10 600	10 500	11 000	-	-
Taux d'accroissement de la population	19.4	17.6	17.3	16.1	15.7	-	16.3	-

Sources : INSEE.

(1) Nombres arrondis en multiple de 100.
(2) Fixé à 1000 par an par hypothèse depuis 1990.

Ces données montrent clairement et synthétiquement l'exceptionnelle croissance de la population réunionnaise depuis le milieu du 20ème siècle. On peut y voir le signe flagrant des progrès induits par la départementalisation en matière de santé publique (hygiène, alimentation…). La progression particulièrement nette en nombre global de la population des années 1950 et 1960 est à l'origine des incidences observées dès le début des années 1980. Ce sont les classes d'âge nées à cette époque qui, arrivées en âge de procréer au début des années 1980, sont à l'origine de l'inversion de tendance observée entre 1982 et 1990. Voilà typiquement ce que l'on peut qualifier de relance de la démographie.

En fait l'évolution de la population réunionnaise s'explique en termes de transition démographique. Ce concept largement développé par les démographes, analyse la dynamique combinée des taux de natalité (TN)[2] et de mortalité (TM)[3] dans le cadre de la hausse sensible du niveau de vie d'une population. La transition vers une structure développée s'effectue de façon systématisée et clairement définie, en plusieurs étapes :

- D'une **situation de départ** faisant référence à un régime démographique naturel qui se caractérise par de forts TN et TM, on assiste à une baisse importante du second taux, due essentiellement au progrès sanitaires, alors que le premier diminue lentement en raison de l'inertie des comportements.

- En passant par une **phase intermédiaire** ayant pour caractéristique un TN sensiblement supérieur au TM, ce qui se traduit par l'observation d'une croissance et d'un rajeunissement de la population. Cette phase dans l'évolution démographique réunionnaise correspond à la période succédant à l'avènement de la départementalisation (de 1946 à 1974).

- Puis par une **phase finale** de transition se traduisant par une baisse du TN qui tend peu à peu à se rapprocher du TM. Cette dernière évolution s'explique en partie par les évolutions comportementales liées à l'urbanisation, l'affaiblissement des valeurs traditionnelles, la popularisation et la massification des méthodes contraceptives…

Or, la population réunionnaise est dans cette troisième phase démographique conformément aux modèles d'évolution traditionnellement observés. Mais plus encore, on doit admettre que la rapidité avec laquelle se sont effectuées les deux premières phases bouleverse l'évolution « normale » de la transition, transformant celle-ci en une véritable révolution démographique. Quelques chiffres, comparativement à ceux enregistrés par la métropole (ayant subit les effets d'une logique d'évolution davantage « conventionnelle »), permettent d'illustrer ce processus :

[2] **Taux de natalité** : Nombre de naissances pour 1000 habitants.
[3] **Taux de mortalité** : nombre de décès pour 1000 habitants.

3- Natalité et mortalité à la Réunion et en métropole

REUNION						
Taux %	**1946**	**1974**	**1982**	**1990**	**1994**	**1996**
Tx. Natalité (T.N)	4.0	2.8	2.3	2.3	2	1.96
Tx. Mortalité(T.M)	2.21	0.65	0.59	0.53	0.48	0.54
Tx. Mortalité infantile (1)	14.9	3.27	1.3	0.68	-	-
T.N-T.M	1.79	2.15	1.71	1.77	1.52	1.42
METROPOLE						
Taux %	**-**	**1974**	**1982**	**1990**	**1994**	**1996**
Tx. Natalité (T.N)	-	1.52	1.46	1.34	1.23	1.26
Tx. Mortalité(T.M)	-	1.05	0.99	0.93	0.9	0.92

. **Sources** : INSEE
(1) Nombre de décès d'enfants de moins d'un an pour 1000 naissances vivantes et mort-nés.

Le taux de natalité à la Réunion a longtemps été l'un des plus élevés au monde notamment durant les années cinquante : 5.12% en 1952. Cela s'explique largement par un fort indice de fécondité :

4- Indicateur de fécondité à la Réunion

	1967	**1974**	**1982**	**1990**
Indicateur. de fécondité (1)	6.07	3.88	2.81	2.57

Sources :INSEE.

(1) **L'indicateur conjoncturel de fécondité** : est calculé en appliquant les taux de fécondité par âge enregistrés une année à une population composée par exemple de 1000 femmes de chaque âge de la vie féconde. On obtient ainsi un nombre moyen d'enfants par femme. C'est le nombre moyen d'enfants que mettrait au monde chaque femme pendant sa vie féconde si les taux de fécondité restaient identiques.

Un des traits caractéristiques de la population réunionnaise durant les années cinquante est une structure familiale nombreuse (voir très nombreuse). Il n'est pas rare à cette époque en effet, de constater l'existence de familles de 15 enfants.

Pour sa part, le faible taux de mortalité propre à la Réunion depuis la seconde partie du 20ème siècle s'explique en grande partie par la proportion relativement réduite des personnes âgées. Cela correspond de façon caractéristique à un effet de structure démographique. Cette représentation tient d'ailleurs largement à l'étude de la composition actuelle de la population.

§2 Le point actualisé des agrégats démographiques Réunionnais (1996)

Les données démographiques les plus complètes et les plus récentes portent actuellement sur l'année 1996-1997.

A] Une population qui continue d'augmenter

L'INSEE estime la population totale réunionnaise au 01/01/1997 à 675000 habitants alors qu'elle était estimée au 1er janvier 1996 à 664200 habitants. On observe donc encore pour cette année, bien qu'étant en-deça du niveau moyen atteint durant les années 1980, une croissance annuelle exceptionnelle. Cette croissance est estimée en moyenne depuis 1990 à + 1.8% par an pour un taux de croissance annuel moyen observé durant les années 80 de +1.9%. Quoi qu'il en soit, comme le fait remarquer justement l'IEDOM (Institut d'émission des départements d'Outre-Mer) dans son rapport annuel pour l'année 1996, cette croissance demeure quatre fois supérieure à celle observée en métropole (0.47%).

De façon similaire au phénomène observé durant les années 80, par effet de structure démographique, l'augmentation encore forte de la population durant cette décennie 90 résulte en grande partie du passage à l'âge fécond de la génération nombreuse des femmes nées dans les années soixante et, de façon moindre, à l'inversion du solde migratoire devenu positif au cours de la période 1982-1990.

B] Un taux de natalité en légère diminution mais qui demeure élevé

Au-delà de cette incidence prévisible et inévitable, on peut imputer une part de cette surprenante progression aux défaillances des projections démographiques pour lequel le passage à l'âge fécond de cette nouvelle génération de femmes aurait dû s'accompagner d'une baisse significative de l'indice synthétique de fécondité. Or, bien qu'ayant diminué, ce taux demeure relativement élevé à la Réunion (2.25).

Le taux de natalité a toutefois connu une légère diminution en 1995 et en 1996, années durant lesquelles il passe en-deça du seuil des 20 pour mille. Celle-ci s'explique simplement par un certain vieillissement de la forte population féminine née dans les années soixante.

C] Taux de mortalité et espérance de vie.

Le taux de mortalité a continué de baisser faiblement de 1982 à 1990, passant de 5.9 pour mille à 5.3 pour mille. Il est estimé en 1996 à 5.4 pour mille soit 3650 décès durant l'année. Cette faiblesse du taux de mortalité s'expliquant largement en contrepartie par la jeunesse de la population, demeure en fait relative. Il reste dans l'absolu nettement inférieur à celui de la métropole (Cf. tableau) et moindre que ceux enregistrés par exemple en Guadeloupe (5.9 pour mille) et à la Martinique (6.0 pour mille) en 1995.

Parallèlement, l'espérance de vie à la naissance[4] a continué de s'allonger au cours des années 1980 et de la décennie 1990. Passant de 69.2 ans en 1982 à 73.6 ans en 1990, elle est en 1996 de 69 ans pour les hommes et de 78.3 ans pour les femmes (contre respectivement 74 et 82 ans en métropole).

D] Le solde migratoire :

Les résultats des migrations semblent être aujourd'hui un élément fondamental d'évolution de la population à la Réunion. Dans la mesure en partie où ils sont difficilement prévisibles. On observe globalement que le maintien d'un solde migratoire[5] important ces dernières années, en dépit des efforts consentis pour encourager et favoriser la mobilité, vient grever un peu plus un passif démographique déjà conséquent.

L'IEDOM note à propos du solde migratoire (dans son rapport annuel de 1996) que « la tendance s'est inversée d'une période censitaire à l'autre, sous l'effet conjugué de cette diminution de l'émigration et de la progression de l'immigration. Largement négatif en 1974, le solde migratoire est ainsi redevenu positif au cours des années 1982/1990 (pour un total net de 3000 personnes). Le phénomène se serait accéléré entre 1991 et 1996 ». L'INSEE estimait en effet ce solde à environ + 1000 personnes chaque année sur la période considérée.

[4] **Espérance de vie à la naissance** : âge moyen atteint par une génération imaginaire qui serait soumise toute sa vie aux quotients de mortalité par âges observés pendant l'année de naissance de la génération.
[5] **Solde migratoire** : différence au cours d'une période entre le nombre de personnes venant résider dans une zone géographique donnée (immigration) et le nombre de celles allant résider à l'extérieur de cette zone (émigration).

Pourtant les premiers résultats extraits de la grande enquête DEMO97 (réalisée par l'INSEE auprès de 18000 ménages au cours de l'année 1997 et utilisant les recensements de 1967, 1982 et 1990 ainsi que l'état civil) parus à la mi-juillet 1998, permettent dors et déjà de façon opportune de majorer largement cet écart de flux. Le solde migratoire serait ainsi hypothétiquement porté de + 1000 sur la période 1990-1997 à + 2300 ! On peut pertinemment penser que ce taux qui correspond pour le coup au double des estimations précédemment établies va modifier sensiblement les projections déjà menées. Comme le fait très justement remarquer Mickaël Ramonet, chargé d'études à la direction générale de l'INSEE [Cf. « Economie de la Réunion », n°95 – Mai-Juin 1998], « la Réunion confirme et renforce sa vocation de terre d'immigration ». L'essentiel de cette « nouvelle » immigration provient en masse des îles voisines de l'Océan Indien : Madagascar, Maurice, Mayotte, Comores. La Réunion confirme ainsi (et « paie » en quelques sortes par sa démographie) son statut « d'îlot de prospérité dans la région de l'Océan Indien » [IEDOM, « la Réunion », Nov.1994].

§3 Les conséquences globales sur la structure de la population

L'analyse des données globales et des différents agrégats de la démographie réunionnaise, a bien entendu comme intérêt dans le cas présent, d'aider à la compréhension de la structuration actuelle de la population puis d'en dégager de façon plus naturelle l'incidence et l'impact sur l'équilibre global de l'environnement économique et social de l'île.

Les évolutions combinées de la natalité, de la mortalité et de la fécondité ont contribué en effet très nettement à configurer la population réunionnaise. Structurellement, celle-ci est aujourd'hui très jeune (38.2% des habitants sont âgés de moins de 20 ans au 01/01/1997) comparativement à la métropole (26% à la même époque).

Les relevés de données suivantes permettent de bien comprendre l'incidence fondamentale du processus démographique réunionnais sur l'évolution de la structuration par âge de sa population :

5 - Structure détaillée de la population par groupes d'âge

Tranches d'âge	**1982**		**1990**		**1997 estimation**		**2005 projection**
	Population	**Part en % de la pop. totale**	**Population**	**Part en % de la pop. totale**	**Population**	**Part en % de la pop. totale**	**Population**
- 15 ans	172 096	33.4 %	176 608	29.5 %	199 100	29.5 %	209 296
15 à 19 ans	70 971	13.8 %	62 092	10.4 %	58 500	8.7 %	63 657
20 à 24 ans	48 889	9.5 %	58 555	9.8 %	55 600	8.2 %	56043
25 à 29 ans	39 419	7.6 %	57 672	9.6 %	55 700	8.2 %	52 847
30 à 39 ans	62 114	12.0 %	88 502	14.8 %	114 300	16.9 %	121310
40 à 49 ans	48 825	9.5 %	59 391	9.9 %	79 500	11.8 %	111 247
50 à 59 ans	35 172	6.8 %	46 612	7.3 %	50 500	7.5 %	70 276
60 à 74 ans	29 339	5.7 %	38 781	6.5 %	46 500	6.9 %	60 019
75 et +	8 536	1.7 %	12 615	2.1 %	15 400	2.3 %	23 437
TOTAL	**515 798**	100 %	**597 828**	100 %	**675 100**	100 %	**768 132**

Sources : INSEE (estimations et projections)- Recensements.

Bien qu'ayant légèrement progressé (de 7.4% en 1982 à 9.1% début 1997), la population des « 60 ans et plus » demeure largement moindre que celle de la métropole (20.1% en 1997).

Notons enfin que la taille moyenne de la structure familiale, bien qu'ayant diminué sous l'effet de la maîtrise accrue de la fécondité, de l'allongement des études puis de l'activité croissante des femmes, demeure aujourd'hui assez élevé. Selon les estimations de l'INSEE datant de 1994, le nombre de ménages s'élevait à 184 635, avec un nombre moyen de 3.5 personnes pour chacun d'entre eux.

Les conséquences implicites d'une telle structure démographique sur l'équilibre économique et social global de l'île, laisse par anticipation, relativement « songeur ».

§4 une population qui reste jeune et continue de s'accroître

Le constat est relativement simple à comprendre. La structure de la population réunionnaise, encore aujourd'hui, demeure caractéristique d'une pyramide des âges évasée à sa base (même si cela est de moins en moins vrai), symptomatique d'une forte concentration de population jeune.

En 1997, les moins de 20 ans représentent encore prés de 40% de la population totale. On assiste parallèlement et progressivement à un accroissement considérable du nombre d'adultes : pour la même année, la classe d'âge des [20-60 ans] représente 53 % de la population totale, soit 355 600 personnes.

Assez logiquement en conséquence, la dynamique démographique est, de par son ampleur (comme nous l'avons évoqué), à l'origine de nombreux problèmes. Doit-on pour autant la considérer comme une donnée purement exogène confinant à la fatalité ?

Il est évident que le phénomène lié à l'insularité, est à la fois capital et difficilement surmontable. Si l'enjeu démographique doit être pris en compte dans l'ensemble des décisions émises par les décideurs locaux, elle ne doit pas en revanche agir comme un catalyseur encourageant la passivité. On doit cependant constater la relative faiblesse des initiatives mises en place face au phénomène.

Il semble bien en effet que depuis l'abandon de la politique de migration, aggravé par celui de la politique de « mobilité et d'insertion » menée par l'ANT (Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'Outre-Mer qui remplaça le BUMIDOM : Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'Outre-Mer après l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981), toutes les tentatives d'encouragement à la mobilité, au regard d'un solde migratoire positif qui tendrait à s'accentuer, doivent aujourd'hui avouer leur faible efficacité.

Paradoxalement, peut-être en raison des abus qui ont pu être commis, mais aussi des échecs enregistrés en terme d'insertion, la conséquence directe est la détérioration de l'image de telles solutions qui se traduit dans les faits par la réticence des natifs à quitter l'île et l'aspiration croissante à la réintégration de la communauté réunionnaise pour ceux séjournant en métropole.
Certains contestent, d'autre part, un choix politique peut-être erroné qui aurait induit la focalisation de cette stratégie optimale de mobilité sur les populations souvent les plus démunies en termes de ressources financières, de formation, d'information…Ce qui expliquerait en partie les échecs d'insertion rencontrés dans un environnement d'accueil, d'autre part, peu favorable. C'est la constatation de ces paradoxes probablement qui incita le commissariat général au plan à affirmer dans ses travaux préparatifs au 11ème plan : « force est de reconnaître que ce constat, qui n'est pas nouveau, non seulement n'a pas entraîné depuis de très nombreuses années de réactions en faveur d'une meilleure maîtrise de la croissance démographique… mais que bien au contraire, il n'a en rien empêché l'augmentation continue des incitations publiques à l'accélération de la natalité,

comme en métropole, mais dans un contexte radicalement différent » (Ce constat est toutefois davantage valable pour les autres DOM que pour La Réunion).

A] Les perpectives offertes

Les travaux de projection déjà entrepris à la Réunion nous force à admettre que « les perpectives sont peu réjouissantes ». Comme le soulignaient le CESR et l'INSEE dans leurs projections à l'horizon 2020 (réactualisé en 1994), l'enjeu démographique à la réunion demeure et demeurera « une donnée incontournable ».

La projection prévoit avec le maintien des tendances d'évolution enregistrées dés 1994, une population de 714 000 habitants à l'horizon 2000. Ce qui paraît aujourd'hui (4 ans après) probablement légèrement sous-estimé au regard des estimations corrigées fournies par l'INSEE pour 1996 et 1997. Notons en revanche que cette tendance peut être partiellement corrigée dans la mesure où la détermination des données migratoires retenues lors de l'élaboration de la projection , au regard des estimations très récentes des derniers flux migratoires , semble avoir été sous estimée. La projection finale quant à elle, portait sur une population totale de 910 000 individus à l'horizon 2020.

Cependant avec la résolution progressive du problème de la régulation de la natalité, se profilent des menaces non moins dommageables. La pyramide des âges devrait en effet subir une mutation symptomatique d'une population vieillissante très nombreuse. Les taux d'évolution démographiques devraient progressivement tendre vers le type de taux enregistrés par la métropole (par exemple), mais sur une base et dans un contexte radicalement différent. Ce qui nous préoccupe dans le cas présent est l'accroissement continue de la population active combinée avec l'abondante population des 20-59 ans estimée à l'horizon 2020 à 54 % de la population totale. Deux éléments éminemment problématiques nous préoccupent en premier lieu au regard de ces estimations,

- A courts et moyens termes : comment assurer un projet d'insertion professionnelle sociale pour les jeunes réunionnais sur un marché du travail déjà saturé et structurellement défaillant ?

- A plus longs termes : comment vaincre les déséquilibres économiques et sociaux induits de façon systématique par une population vieillissante trop nombreuse ? (Problèmes de financement des politiques de prise en charge et d'assistance sociale…).

Les inquiétudes et les difficultés prévisibles sont légions et les solutions toujours aussi désespérément limitées ou défaillantes. Sur la base des estimations effectuées par l'INSEE en collaboration avec le CESR (même si ces données sont en partie perfectibles), on prévoit à l'horizon 2020 une population totale de 910 000 habitants. Dans l'hypothèse où la croissance de la population active, en dehors de l'effet démographique, conserve proportionnellement les mêmes caractéristiques qu'aujourd'hui (soit au 03/1997 une population active estimée à 268 799 individus représentant prés de 40 % de la population totale), on peut par projection évaluer cette population en 2020 à environ 362 434 individus. De même, si l'on suppose cette croissance régulière, comparativement à l'estimation de 1997, on peut escompter une progression moyenne annuelle de la population active d'au moins 4260 individus.

En conséquence, la démographie devrait progressivement se réguler durant le début du 21ème siècle sans pour cela offrir à moyens et longs termes de perspectives satisfaisantes conformément aux deux problématiques que nous évoquions précédemment. D'une manière globale, on peut synthétiser l'évolution démographique réunionnaise comme une situation de déséquilibre entre

« actifs » et « inactifs » qui s'inscrit dans le temps. Compte tenu de la situation actuelle, le simple fait que la population globale et active continuent de s'accroître massivement, même dans des proportions moindres, est dommageable pour l'intégrité sociale et économique de l'île.

CHAPITRE II] L'INCIDENCE DE L'ENJEU DEMOGRAPHIQUE SUR L'ECONOMIE ET L'EMPLOI : UNE CONSEQUENCE PARTICULIERE POUR L'EMPLOI DES JEUNES

Une incidence forte sur la population active

Les répercussions de la structure démographique sont multiples et bien entendu alarmantes pour l'ensemble de la politique sociale réunionnaise. Elles conditionnent indirectement de nombreux secteurs comme ceux du logement social, de la politique familiale, de l'éducation, de la santé…Elle influence également en premier lieu (comme on l'a vu) et dans des proportions importantes l'évolution de la population active et c'est pourquoi également elle affecte de façon déterminante le marché de l'emploi.

Par un simple lien logique de cause à effet, l'évolution démographique (que nous avons largement décrite) est à l'origine d'un déséquilibre structurel marquant compte tenu d'une population active qui a enregistré ces dernières années une croissance nettement plus rapide que celle de la population totale.

Si l'on ajoute à cela un développement économique sectoriel largement inégalitaire (au profit très nettement du secteur tertiaire, par contraction du secteur agricole…), l'accélération du rythme de progression de la population active depuis 1990 (avec un ralentissement depuis 1995) a une influence soutenue sur le niveau du chômage et la demande d'emploi des générations nombreuses de jeunes de moins de 25 ans et plus, arrivant sur le marché du travail. Cette demande demeure en grande partie insatisfaite et cela en dépit d'un tissu économique local exceptionnellement dynamique et créateur d'emploi.

Il est difficile encore une fois d'occulter le fait que l'avenir s'annonce dors et déjà un peu plus préoccupant si l'on considère que la part de la population la plus nombreuse aujourd'hui est celle des moins de 25 ans représentant plus de 45 % de la population totale ! Quelques données permettent d'éclairer simplement le déséquilibre relatif à la population active. Il est lié en grande partie à l'écart conséquent observé entre la population active et celle ayant effectivement un emploi :

6 - Evolution de la population active et de la population active ayant un emploi

	1967	1974	1982	1990	1993
Population entre 15 et 64 ans	211 640	260 126	318 008	386 296	412 800
Population active (1)	108 600	132 381	176 142	233 622	264 200
Pop. active ayant un emploi (2)	94 334	106 885	118 853	146 253	164 100

Sources :INSEE – Recensement de la population et enquête emploi (mars 1993)

(1) Y compris les militaires du contingent en 1982 et 1990
(2) Non compris les militaires du contingent.

La population déjà active continue de s'accroître. On peut être frappé par l'écart existant entre cette population et celle ayant effectivement un emploi. Pour 1993 on retiendra que la population active représente prés de 65 % de la population totale (contre 55 % en 1982) et que seulement prés de 60 % de cette population possède effectivement un emploi (contre 68 % en 1982).

Au 31 décembre 1995, la population active du département était estimée à 272 096 personnes, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 3.1 % depuis 1990, pour 1.8 % concernant la population totale. (Cette population serait estimée par l'INSEE au 03/1997 à 268 800).

SECTION I - UN TISSU ECONOMIQUE DYNAMIQUE ET CREATEUR D'EMPLOI…

§1 « 50 ans de croissance économique » : l'effet de la départementalisation

La départementalisation de la Réunion en 1946 proclama l'avènement d'une politique d'intégration sociale et économique qui ne semble pas encore achevée. Certains domaines furent alors privilégiés par les pouvoirs publics notamment parce qu'ils pouvaient plus facilement les maîtriser : électrification, santé, éducation, infrastructures routières, portuaires…

Si l'île a été engagée profondément dans la voie de l'égalité sociale après l'égalité politique, son économie a été longtemps pensée en termes de modernisation et de soutien d'activités héritées de la colonisation (canne à sucre cultures maraîchères…). C'est-à-dire, comme une économie autocentrée, maintenant une forte dépendance par rapport à la métropole.

La vocation agricole s'estompa durant les années 70 ce qui s'accompagna d'une augmentation régulière du nombre d'entreprises jusqu'au début des années 90. La Réunion compte environ en 1996, 21 000 entreprises dans le secteur marchand, concentrées de façon importante dans le secteur du commerce et des services. On observe par ailleurs globalement (comme nous le verrons ci-après) un large renforcement de ce dernier secteur…

La mutation de l'environnement économique (bien évidemment accompagnée des mutations sociales), basée sur une forte volonté de rattrapage des retards accumulés, eu bien naturellement comme résultante une progression régulière de la croissance globale locale.

Le PIB est un indicateur intéressant et relativement démonstratif de cette évolution. Il représentait en 1970, 0.28 % du PIB métropolitain, 0.41 % en 1988 pour atteindre 0.48 % en 1994. Une conversion de cette progression globale en PIB par habitant dénonce déjà toutefois ce que nous tentons de mettre en évidence : l'incidence de l'influence démographique sur la croissante en général. Ce taux correspondant en 1988 à 40 % du PIB par habitant, est environ de 43 % en 1994. Il connaît donc sur la période une progression non négligeable. Avec 33.7 milliards de francs en 1992, la valeur du PIB réunionnais a centuplé en francs courants depuis 1952. (Une fois déflatée, sa progression a plus que décuplé sur la période).

Les tableaux suivants présentent l'évolution de quelques agrégats en valeur puis en volume illustratifs de la croissance économique de l'île de la Réunion sur la période 1989-1994. Le premier par soucis de comparaison et de signification présentera en parallèle et de façon sommaire l'évolution simultanée de ces mêmes agrégats durant la même période sur le territoire métropolitain.

7 - Valeur par tête de quelques agrégats

Unité :francs

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
REUNION						
- PIB par habitant	43 375	47 290	51 333	54 033	52 938	54 431
- PIB par actif (occupé ou non)	113 836	121 464	128 808	133 282	127 597	128 240
- PIB par actif occupé	176 641	181 003	184 849	199 813	202 393	206 449
- PIB marchand par actif occupé dans les branches marchandes	203 337	221 124	236 373	249 262	241 535	248 740
- PIB non marchand par actif occupé dans les branches non marchandes	130 302	121 382	116 955	130 141	143 840	144 419
- Revenu disponible brut des ménages par habitant	38 527	40 942	46 449	48 019	48 634	-
- Consommation finale des ménages par habitant	35 483	37 788	36 468	41 135	41 982	42 466
- Prestations sociales par habitant	16 623	17 612	19 302	20 477	21 627	-
Evolutions annuelles (en francs constants) (Base 100: année précédente)						
- PIB par habitant	103	105	104	102	94	101
- Revenu disponible par habitant	107	102	109	100	98	-
- Consommation finale par habitant	107	102	98	104	98	-
METROPOLE						
- PIB par habitant	109 169	114 735	118 766	121 999	122 750	127 629
- PIB par actif occupé	276 886	289 600	301 146	313 344	320 539	334 939
- PIB marchand par actif occupé dans les branches marchandes	312 129	325 898	339 800	355 180	365 678	384 745
- PIB non marchand par actif occupé dans les branches non marchandes	171 921	180 713	187 969	195 658	200 621	205 625
- Revenu disponible brut des ménages par habitant	73 363	77 781	81 495	84 547	86 647	88 779
- Consommation finale des ménages par habitant	64 792	68 059	70 765	73 022	74 422	76 725
- Prestations sociales par habitant	24 845	26 293	27 848	29 438	31 154	31 933
Rapport Réunion/Métropole						
- PIB par habitant	40	41	43	44	43	43
- PIB par actif occupé	64	63	61	64	63	62
- PIB marchand par actif occupé dans les branches marchandes	65	68	70	70	66	65
- PIB non marchand par actif occupé dans les branches non marchandes	76	67	62	67	72	70
- Revenu disponible brut des ménages par habitant	53	53	57	57	56	-
- Consommation finale des ménages par habitant	55	56	54	56	56	55
- Prestations sociales par habitant	67	67	69	70	69	-

Sources :INSEE – Comptes économiques

8 -Taux d'évolution annuels moyens en volume sur la période 89-94
et évolution moyenne annuelle des prix (%)

PIB	PIB Marchand	Impor-Tations	Expor-Tations	FBCF	CF Totale	CF des Ménages	Indice Des prix
3,42	3,12	1,33	-2,11	3,29	2,74	3,17	3,45

Source : INSEE, Comptes économiques.

Sur le long terme, la progression du revenu des ménages (RDB) est constante depuis 1980 hors inflation. Ses composantes ont toutefois évolué différemment au profit des prestations sociales. Globalement en vertu d'une politique d'aide sociale massive, la croissance économique s'est accompagnée d'un développement social souhaitable. Pourtant cet important développement laisse entrevoir d'importants déséquilibres qu'ils soient aussi bien structurels sectoriels ou liés à la répartition des revenus.

L'INSEE précise concernant ce type de comparaison entre l'évolution des agrégats individuels réunionnais et métropolitains, que toute interprétation doit être faite à la lumière des différences importantes de structure entre ces deux entités.

On retiendra parmi les différences évoquées par l'INSEE un indicateur de différenciation qui complétera idéalement ce que nous tentons de démontrer : « le secteur marchand de la Réunion, malgré sa progression, est encore trop étroit pour offrir suffisamment d'emplois à la population active, d'où un chômage important ». (Remarque qui fournira une transition idéale pour la suite de notre étude).

§2 L'influence du dynamisme économique sur la structuration et la caractérisation de l'emploi

A] Une extraordinaire capacité de création d'emplois

On est souvent surpris par le dynamisme économique réunionnais. Malgré de très lourdes contraintes structurelles imposées, l'économie réunionnaise, on le constate, continue aujourd'hui de produire une offre d'emploi relativement soutenue, supérieure à bien des égards aux taux enregistrés par la Métropole. On peut, par estimation et relativement aux chiffres enregistrés annuellement par l'INSEE, évaluer la création nette d'emplois par l'économie locale à environ 4 500 emplois par an durant la période 1990-1995. Cette capacité est d'autant plus remarquable qu'elle a permis un maintien de la création moyenne d'emplois nette en dépit des conséquences de la crise économique dès 1990/1991 et durement ressentie par l'économie réunionnaise en 1992. (Le nombre d'emplois créés sur cette période correspond ainsi à un taux de croissance moyen annuel d'environ 3,15 %).

Le tableau suivant nous permettra d'obtenir une vision globale de l'emplois Réunionnais et illustrera « sur la dernière décennie » la capacité de création d'emplois de l'économie locale. Il fournira ensuite un élément de transition à l'étude des caractéristiques et de la structuration de l'emploi à la Réunion.

9 - Evolution de l'emploi salarié et non salarié de 1989 a 1996 par secteur d'activité

Secteurs en N.A.F.	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variation 95-96
- Agriculture……..	3200	2600	2200	1850	1900	1950	1900	2000	100
- Industries agro-alimentaires….	3900	3950	4000	3750	3900	4250	4600	4700	100
- Autres industries……..	5000	5150	5600	5600	5400	6100	6600	6800	200
- Energie…….	1200	1300	1400	1300	1400	1600	1600	1600	0
- BTP……..	14100	13600	15000	14000	12600	11100	10600	9900	-700
- Commerce……	17400	17700	18250	18350	18400	18300	19000	19900	900
- Transports……	4100	3950	3800	4100	4050	4450	4500	4600	100
- Activités financières et immobilières……	4000	4750	4750	4900	5100	5100	5150	5250	100
- Services aux particuliers……..	3900	3700	4200	4400	4400	4450	5200	5350	150
- Services aux entreprises……..	5700	6450	6850	7650	8200	8400	9100	9500	400
- Services domestiques……...	5500	5350	4800	4850	6000	6600	7200	7600	400
- Santé, action sociale…….	9900	9650	10550	10550	10550	10650	11000	10950	-50
- Education……	18600	19000	19650	20300	21350	21700	22150	22900	750
- Administrations	26150	26400	26750	27150	27500	28350	29200	29250	50
dont : administration d'état….	3650	3750	3650	3800	4000	4200	4400	4500	100
(*) collectivités territoriales.	19000	18700	18750	190000	19100	19300	19550	19200	-350
activités associatives….	3500	3950	4350	4350	4400	4850	5250	5550	300
- C.E.S-C.I.A……..	2100	19000	19850	11700	11650	15300	14000	16700	2700
Total salariés	124750	142550	147650	140450	142400	148300	151800	157000	5200
Total non-salariés	22200	22000	21600	21400	21600	21900	22200	22400	200
Total des emplois	**146950**	**164550**	**169250**	**161850**	**164000**	**170200**	**174000**	**179400**	**5400**
Créations nettes d'emplois		**17600**	**4700**	**-7400**	**2150**	**6200**	**3800**	**5400**	

Source : INSEE, estimation annuelle de l'emploi [6] (*) hors action sociale

La croissance annuelle prolongée de créations d'emplois est tellement réjouissante que certains « experts » n'hésitent pas à souligner que le taux de croissance moyen annuel de créations d'emplois enregistré ces dernières années (+2,5 % de 1982 à 1990) suffirait à résoudre le problème du chômage métropolitain en 25 ans. Ce qui ne signifie pas, bien entendu, que la Réunion ne connaît pas de difficultés liées à l'emploi !

On le verra, l'enjeu de l'évolution de l'emploi compte tenu de la spécificité réunionnaise n'est pas lié principalement, ou de manière uniforme, à la capacité productive du tissu économique locale, mais dépend largement de facteurs sociaux complémentaires, d'une part, et des inflexions exercées par les orientations des politiques publiques appliquées en faveur de l'emploi, d'autre part. La Réunion fait ainsi la preuve du décalage qu'il peut exister entre un taux de croissance soutenu et les possibilités existantes pour résorber le problème du chômage. Autrement dit, croissance et chômage ne sont pas liés de façon uniforme.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette étonnante capacité à créer de nouveaux emplois. Nous en retiendrons volontairement quelques uns qui furent et demeurent déterminants.

[6] La méthode d'estimation de l'emploi à partir des données ASSEDIC conduit à une légère surévaluation de la population active occupée. Ce phénomène s'accentue lorsqu'on s'éloigne du recensement. Il est dû tout d'abord aux doubles comptes issus du développement de la pluri-activité. Le recensement dénombre des personnes, l'ASSEDIC enregistre des emplois. Une personne peut avoir plusieurs emplois déclarés et donc être comptabilisé plusieurs fois. Il est dû ensuite aux passages de l'économie informelle à l'économie formelle. Les personnes qui travaillent au moment du recensement mais qui sont apparues dans le fichier ASSEDIC seulement ultérieurement, ont été comptées au départ puis comme des créations : soit suite à la décision de l'employeur de déclarer son salarié, soit suite à une amélioration du fichier Assedic.

B] Un dynamisme sectoriellement inégal

Les données du tableau ci-dessus évoquent une répartition sectorielle de l'emploi inégale. Elles dissimulent en revanche quelques éléments de structurations complémentaires (spatiales, âge...)

La croissance de l'emplois depuis la départementalisation s'est accompagnée d'une transformation complète de la structure sectorielle de l'économie. Cette transformation traduit en grande partie les effets engendrés par les orientations des politiques publiques successives destinées comme on l'a vu, à pallier les déficiences structurelles. La concentration des fonds publics d'abord dans le secteur primaire et en particulier dans la production de la canne à sucre héritée de la colonisation, a progressivement glissé, par des tentatives d'industrialisation malheureuses, vers le secteur tertiaire. Ainsi, le commerce et les services (notamment publics) sont aujourd'hui les secteurs qui créent le plus d'emplois. La décentralisation de 1982 est à l'origine de créations massives d'emplois dans les secteurs sous-éducatifs, de l'éducation et de l'administration, soit 800 postes en moyenne chaque année depuis 1989. On peut comprendre l'ensemble de ces nouvelles créations comme la réforme d'une politique de rattrapage destinée à combler les retards d'encadrement et de structures dans les domaines où les besoins se font cruellement ressentir. Cet accroissement est corrélé par ailleurs par des réductions d'emplois dans les autres secteurs. C'est le cas notamment de l'agriculture et du bâtiment.

Le développement du secteur tertiaire, pour sa part, s'explique encore par le développement des services aux entreprises (en moyenne 650 emplois supplémentaires par an depuis 1989) qui externalisent les activités de communication, de nettoyage, de sécurité, d'aide à la gestion… ou par l'adoption de nouveaux comportements de consommation corrélés à une baisse moyenne des revenus (et probablement à un certain mimétisme culturel et identitaire) favorisant le recours aux services (restauration rapide…). Les perspectives semblent conserver cette prédominance du secteur tertiaire qui pourtant par ailleurs semblent montrer des signes de défaillance et de saturation.

C] Une croissance portée par l'intervention publique

Le fantastique taux de croissance (moyen des emplois) enregistré durant la fin des années 80, succédant à une période maussade, s'explique en grande partie par l'adoption, en 1986, de mesures de défiscalisation (loi Pons) dont les effets sensiblement perceptibles en premier lieu sur l'économie se sont rapidement répercutés sur l'emploi. Cette mesure contient en elle-même le germe de l'action menée depuis lors en faveur de l'emploi. Elle a contribué en effet à infléchir les réflexions et les actions des pouvoirs publics dans le sens d'une assistance financière massive. L'idée alors serait de pouvoir dynamiser le tissu économique réunionnais en concentrant les investissements extérieurs sur le territoire. Les chiffres enregistrés sur l'emploi laissent penser de ce point de vue que cette politique fut payante même si elle se révéla par la suite insuffisante. D'un point de vue économiste, les mesures de défiscalisation appliquées au territoire de la Réunion, même si elles se révèlent coûteuses, ont comme intérêt de pallier aux carences concurrentielles offertes aux investisseurs extérieurs (et même locaux) dans la zone océan Indien et globalement dues à l'éloignement et à l'isolement réunionnais.

Depuis le début des années 90, une autre forme de soutien public est venu conforter le taux de croissance de l'emploi à la Réunion. Pourtant, cette forme d'emploi a changé. Certains diraient que le taux de croissance moyen fut dans une certaine mesure surévaluée. En effet, avec la création en un an de 1898 à 1990 de 20 000 emplois, permise par l'instauration du dispositif des contrats emplois solidarité (C.E.S.), émerge de la part de ses détracteurs, l'idée d'une institutionnalisation

d'une forme de « sous emploi ». Conscients des inconvénients et avantages offerts par ce type de mesure, sans vouloir entrer dans une polémique qui ne correspondrait pas non plus à l'objet de notre étude, nous montrerons simplement ensuite pourquoi de telles dispositions sont devenues indispensables.

Dans les faits, pour enrayer l'accroissement rapide du chômage au début des années 1990, les collectivités locales ont fait largement usage de cette mesure. Ce qui n'empêche pas définitivement des inflexions ponctuelles sur l'évolution croissante de l'emploi à la Réunion qui reste de manière globale assez exceptionnelle.

C'est ce type « d'inflexion » qui a rendu nécessaire l'adoption d'une loi « motrice » le 25 juillet 1995 qui continue aujourd'hui d'influencer la configuration de l'emploi réunionnais : la loi Perben. Cette loi préfigurait déjà ce que serait l'environnement économique et sociale de la Réunion. Elle concerne l'ensemble des départements d'Outre-Mer (de façon uniforme et c'est pourquoi elle peut être critiquable au regard des territoires présentant de nombreuses divergences) pour lesquels elle vise à favoriser l'emploi, les activités économiques puis l'insertion des publics en difficulté. Pour cela, elle met en place 3 principaux volets :

← Elle instaure une exonération des charges patronales dans la limite du SMIC pour l'ensemble des salariés travaillant dans des secteurs déjà sinistrés ou en voie de développement (industrie, agriculture, pêche, hôtellerie, etc…)

↑ Elle crée un contrat voué au secteur marchand : les contrats d'accès à l'emploi (CAE), d'une durée minimale de 12 mois, destinés à favoriser l'embauche de chômeurs de longue durée par les entreprises.

→ Elle met en place pour le secteur non marchand les contrats d'insertion par l'activité (C.I.A.), contrats à temps partiel d'une durée variant de 3 à 24 mois, destinés aux Rmistes et conclus par l'agence d'insertion avec une collectivité locale, une association ou d'autres personnes morales de droit public.

Ces mesures ont joué un rôle certain dans l'évolution de l'emploi même si on est contraint aujourd'hui de relativiser la réussite de cette mesure comparativement aux efforts financiers consentis.

Si un certain nombre d'emplois a bénéficié d'aides à la création, retenons que la croissance du nombre d'emplois créés a été particulièrement soutenue, avec environ 3 500 emplois nets par an entre 1982 et 1990. Entre 1990 et 1993, selon les estimations de l'INSEE, plus de 8 500 emplois seraient venus s'y ajouter… En 1996, sous l'effet de la loi Perben, on enregistre encore 5 400 emplois supplémentaires et l'année 1997 semble avoir également connu un solde annuel de créations d'emplois positif.

Cette croissance annuelle prolongée de créations d'emplois est tellement réjouissante que certains « experts » n'hésitent pas à souligner que le taux de croissance moyen annuel de créations d'emplois enregistré ces dernières années (+2,5 % de 1982 à 1990) suffirait à résoudre le problème du chômage métropolitain en 25 ans.

1°/ Le rôle prépondérant de l'emploi aidé

Le recours au secteur non marchand en réponse aux défaillances de l'économie marchande

Face aux carences de l'économie marchande en termes de créations d'emplois, pour répondre à une demande excédentaire soutenue, l'alternative adoptée par les pouvoirs publics s'est portée sur la généralisation et l'encouragement par des ressources budgétaires importantes, des contrats aidés. Ces contrats constituent d'ailleurs une réponse incontournable à la situation de l'emploi réunionnais.

L'emploi aidé caractéristique de l'emploi « domien » est globalement représenté de manière exceptionnelle à la Réunion. Il est largement responsable de l'extraordinaire capacité de l'Ile à créer de l'emploi. Il existe une « panoplie » très étendue et relativement complexe de mesures d'aide à l'emploi utilisées avec des degrés de réussite divers. Les entreprises par exemple bénéficiant d'une cinquantaine de mesures d'aide à l'emploi sous la forme, en général, d'exonérations de charges. Ces mesures, en raison de l'effort financier qu'elles suscitent, de leur contenu et de leurs objectifs sont très souvent l'objet de vives polémiques, de contestations et de remarques, qui, bien que souvent légitimes ou compréhensibles, ne constituent pas toutefois pour l'instant l'objet de notre étude. Nous nous abstiendrons donc d'alimenter ici cette tendance en vous efforçant de produire une présentation très sommaire et volontairement sélective de l'emploi aidé à la Réunion. Notons par ailleurs que ces contrats, dans leur globalité, fournirait à eux seuls, du point de vue des politiques de l'emploi, une thématique de réflexion importante.

Nous distinguerons d'une part l'emploi aidé propre au secteur marchand puis les mesures d'aides à l'emploi sur le secteur marchand.

a) L'emploi aidé dans le secteur marchand

L'économie marchande n'est pas en mesure d'absorber l'ensemble du flux annuel de demandeurs d'emploi et la régulation par le marché sur le secteur marchand ne suffit plus à faire face aux besoins. Des outils spécifiquement orientés vers les entreprises sont donc mis en place. On retiendra dans le tableau suivant, retraçant l'évolution du recours à ces mesures spécifiques les plus importantes et les plus signifiantes d'entre elles.

10 - Emplois aidés dans le secteur marchand de 1990 à 1997

Types d'aide	1990	1993	1994	1995	1996	1997
Contrats en alternance						
contrats d'apprentissage ┐nouveaux	1 789	1 736	2 568	2 896	2 334	2 294
contrats de qualification contrats	464	1 173	1 515	727	559	944
Contrats d'adaptation signés	150	266	160	64	30	19
Contrats d'orientation ┘	-	88	186	58	0	75
Exonérations à l'embauche						
Exo.pour embauche 1er salarié	1 062	1 146	1 343	1 044	846	589
Exo.pour embauche 2ème salarié	-	99	245	576	83	-
Exo.pour embauche 3ème salarié		73	163	418	42	-
Abattement forfaitaire pour embauche à temps partiel		1 171	2 257	1 307	883	1 140
Aide au premier emploi des jeunes			904	651	454	-
Contrats de retour à l'emploi	1 376	2 737	4 301	297		
Contrats d'accès à l'emploi				4 813	6 842	
TOTAL	**4 861**	**8 489**	**13 642**	**12 851**	**11 713**	

Source : DDTEFP

On constate effectivement que l'emploi en provenance des contrats aidés du secteur marchand sur la période est loin d'être marginale. On observe toutefois un ralentissement ces deux dernières années du recours à ces contrats et la tendance (ce qui est vrai au regard du secteur non marchand) à voir une mesure parvenue à maturité se faire relayer par de nouveaux dispositifs (souvent plus avantageux pour l'employeur).

On notera l'entrée en matière particulièrement remarquable des C.A.E. liés à l'adoption en 1994 de la loi Perben qui représente dès 1996, avec près de 6 500 contrats passés, un quart des contrats aidés.

b) Dans le secteur non marchand

Le secteur non marchand est devenu prépondérant ces dernières années dans l'ensemble de l'emploi réunionnais. On peut être surpris de constater que l'évolution annuelle des nouveaux C.E.S. contractés conditionnera positivement ou négativement et de façon non marginale l'emploi de la période. Le C.E.S. est devenu en quelque sorte un « pilier » de l'emploi à la Réunion, ce qui n'est pas bien entendu, sans susciter interrogations et polémiques.

Notons enfin, avant de présenter quelques données significatives relatives aux principaux dispositifs d'aide à l'emploi sur le secteur non marchand, que ces aides sont prioritairement destinées aux publics les plus démunis et les plus confrontés aux difficultés d'insertion professionnelle. Ils ont pour vocation commune de permettre à leurs bénéficiaires d'effectuer des tâches d'utilité sociale répondant à des besoins collectifs non satisfaits, respectant le principe de non concurrence et cela au service de leur insertion.

11 - Emplois aidés dans le secteur non marchand de 1990 à 1997

	1190	1993	1994	1995	1996	1997
Contrats emploi solidarité (nouveau contrats et avenants)	25 474	20 928	24 278	32 574	26 796	26 043
Emplois consolidés (nouveau contrats et avenants)	-	-	-	831	1 536	1 103
Contrat d'insertion par l'activité	-	-	-	-	4 595	9 930
Apprentissage du secteur public	-	-	-	26	24	24
Contrats emploi ville	-	-	-	-	63	294
TOTAL	25 474	20 928	24 278	33 431	30 014	37 394

Source : DDTEFP

L'ensemble des contrats aidés du secteur non marchand représente pour 1995 plus de 21 % de l'emploi salarié enregistré au 31 décembre de cette même année. Le C.E.S. pour sa part constitue à lui seul 20,8 % de cet emploi et plus de 70 % des mesures d'aides à l'emploi ici répertoriées.

En 1996, les C.I.A. (nés de la loi Perben) contractés dans les communes à 68 %, puis, pour le reste, respectivement dans les associations et les établissements publics, permettent en partie de compenser, avec le développement simultané des C.E.S., la perte massive de 5 800 emplois C.E.S. Cette évolution confirme la tendance que nous observions précédemment concernant la rotation importante entre les différentes mesures d'aide à l'emploi. Celle-ci est probablement (en partie) symptomatique de défaillances intrinsèques au C.E.S.

Retenons globalement que les contrats aidés, en raison de leur forte proportion dans l'emploi total de l'Ile, sont à l'origine d'un certain déséquilibre. Il faut bien comprendre que les contrats C.E.S. par exemple n'ont pas vocation première à être des emplois productifs. Ce sont des emplois à mi-temps à caractère social. Leur rôle principal est de lutter contre le chômage et de faciliter l'insertion professionnelle des personnes en difficulté. Il est donc alarmant de les retrouver dans une proportion aussi importante. Leur véritable impact en valeur dépend par ailleurs davantage de leur capacité à réaliser leur objectif d'insertion plutôt que de participer massivement aux chiffres de l'emploi.

§3 En guise de conclusion

Cet épanouissement du tertiaire, qui peut également s'expliquer par le développement des services aux entreprises (en moyenne 650 emplois supplémentaires par an depuis 1989) qui externalisent les activités de communication, de nettoyage, de sécurité, d'aide à la gestion,… est corrélé par ailleurs à des réductions d'emplois dans d'autres secteurs. C'est le cas principalement de l'agriculture et du bâtiment.

De façon transversale, il est important de noter au-delà de cette relative hypertrophie du secteur tertiaire un effacement considérable du secteur marchand au profit du secteur non marchand. A la Réunion, le P.I.B. non marchand représentait à la fin de l'année 1992, 28,3 % du P.I.B. total. Après avoir connu une période en demi-teinte, le P.I.B. non marchand a de nouveau alimenté la croissance à partir de 1990. La consommation des ménages a été nourrie par les dépenses des administrations (+41,1 % en 1991 et 1992). Aussi, le P.I.B. non marchand a continué de progresser, en termes réels il représentait 28,3 % du P.I.B. total en 1992 alors que cette proportion n'était que de 16,5 % en Métropole en 1990.

Cette évolution massive du secteur non marchand offre une perspective d'analyse complexe. Elle est contestable et préjudiciable à long terme, parce qu'elle déséquilibre dangereusement l'environnement économique et social réunionnais. Pourtant, elle semble être, et avoir été, indispensable pour pallier rapidement aux défaillances du secteur marchand dont l'incapacité d'offrir seul des solutions suffisantes et satisfaisantes d'intégration professionnelle pour une population active massive à l'assaut du marché de l'emploi.

Le constat de l'extraordinaire dynamisme réunionnais ne dit en rien s'il a été suffisant pour répondre aux difficultés induites par l'incidence démographique du département.

SECTION II - …MAIS INSUFFISANT FACE A LA CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE ET AU PROBLEME DU CHOMAGE

§1 D'une forme de sous-emplois au chômage permanent

En dépit de cet incroyable dynamisme qui se traduit par un solde annuel positif étendu sur une longue période, le nombre de créations d'emplois demeure insuffisant pour répondre proportionnellement à l'augmentation plus rapide encore de la population active.

La situation de la Réunion s'apparente un peu à l'histoire d'un dynamisme et d'une volonté contrariés. Que d'efforts consentis en effet pour rattraper son retard et échapper à son sort ! Un regard sur les fonds publics investis pour nourrir cette croissance nous en convaincrait définitivement.

Le dynamisme de la création d'emploi est en grande partie contrarié, comme nous l'avons démontré, par l'arrivée de classes d'âge très nombreuses sur le marché du travail, et de façon moindre, mais avec un effet de corrélation, par la progression du taux d'activité féminin et par le ralentissement de l'émigration des jeunes Réunionnais. En outre, des relâchements ponctuels de la croissance économique depuis le début des années 80 ont contribué à dégrader le marché de l'emploi. Après plusieurs années de forte croissance alimentée par l'investissement des entreprises et la consommation des ménages et des administrations, l'économie du département a été marqué à partir de 1992 par des ralentissements d'activités, qui ont conduit les entreprises à limiter les créations d'emploi, et parfois procéder à des licenciements (ce qui fut encore le cas en 1996 avec 9 477 licenciés).

C'est pourquoi, le nombre de chômeurs a progressé tendanciellement, d'un chômage déjà très élevé au début des années 80, à une phase de particulière recrudescence entamée au début des années 90 et qui se poursuit aujourd'hui.

Le tableau suivant s'efforce de mettre en évidence les écarts entre l'offre d'emploi portée en grande partie par le dynamisme économique réunionnais et la demande d'emploi enregistrée. Il nous invite à particulièrement porter notre attention sur l'importance de la demande d'emploi non satisfaite en fin de période et sur la part proportionnellement élevée de la demande des moins de 25 ans. On peut regretter en revanche qu'il ne nous soit pas possible d'effectuer un relevé des entrées-sorties (au moins des entrées) plus détaillé sur l'ensemble de la période. Ce qui nous avait permis de saisir plus précisément le phénomène engendré par l'incidence démographique.

12 - Offre et demande : marché de l'emploi

	1982	1987	1990	1992	1993	1994	1995	1996	σ° 96/95
Demandes d'emplois Enregistrées	42 409	63 786	65 050	80 636	70 121	72 947	81 223	97 719	20,3 %
Offres d'emplois Enregistrées	9 561	5 513	10 736	13 143	12 403	20 061	24 503	34 518	40,9 %
Taux de couverture	22,5 %	8,6 %	16,5 %	16,3 %	17,7 %	27,5 %	30 %	35,3 %	11,4 %
Placements réalisés	6 490	2 827	6 857	9 089	10 238	18 610	21 683	25 852	19,2 %
Demandes d'emploi non satisfaites en fin d'année	**33 388**	**52 153**	**53 785**	**80 120**	**80 200**	85 623	87 107	94 092	8,0 %
dont : .Hommes	19 877	25 819	28 365	41 936	43 127	45 482	45 917	50 245	9,4 %
.Femmes	13 511	26 334	25 420	38 184	37 037	40 140	41 190	43 827	6,4 %
.Jeunes de – 25 ans	18 991	25 938	17 354	23 489	22 117	22 093	21 940	23 467	7,0 %
. Jeunes de +25 ans	14 397	26 215	36 431	56 631	58 083	37 829	37 164	37 864	1,9 %
Indicateur de chômage en fin d'année	19,4 %	24,8 %	24,4 %	34,5%	34,3 %	36,7 %	37,3 %	40,2 %	-

Source : DDTEFP

Notons pour information que la demande d'emplois enregistrée en fin de mois en décembre 1997 était estimée à 102 759, soit un taux de chômage supérieur à 40 %. Fin janvier 1998 on enregistre 103 799 demandes d'emplois, soit une progression de 6,9 % sur un an, et un taux de chômage, selon les données de l'INSEE, s'élevant à 44,4 %… « La prophétie » clairement annoncée par l'analyse démographique, en dépit d'une offre d'emploi régulièrement croissante sur la durée, semble se réaliser.

Si l'on fait une analyse plus détaillée de la demande d'emploi enregistrée à l'A.N.P.E., même sur une période limitée, on perçoit mieux encore l'incidence démographique des flux d'entrées des jeunes sur le marché du travail (le véritable enjeu d'avenir semble alors se dessiner) :

13 - Demande d'emploi des jeunes selon le motif d'inscription

Motifs d'inscription	Déc. 1994	Déc. 1995	Déc. 1996	Répartition
• licenciements économique et autres	7 689	7 434	9 447	9,7 %
• démissions	2 686	2 426	2 507	2,6 %
• fins de contrats	25 574	29 900	32 799	33,6 %
• première entrée	18 384	17 039	16 908	17,3 %
• reprise d'activité	5 494	4 495	4 143	4,2 %
• autres cas	13 120	19 929	31 915	32,6 %
TOTAL D.E.F.M.	**72 947**	**81 223**	**97 719**	**100 %**

Source : DDTEFP

La part des demandes attribuables aux populations jeunes entrant sur le marché du travail est principalement concentrée dans les premières entrées (soit un peu moins de 17,3 %). Mais ils sont également représentés dans la catégorie « autres cas » répertoriant en grande partie les entrées occasionnées par une fin de service national ou une fin de formation…

On notera également la part importante des fins de contrats, représentant plus du tiers des demandes symptomatiques d'une précarisation de l'emploi et du recours massif à des contrats à durée indéterminée de type aidé joints soumis à une forte rotation. La question de leur efficacité en terme d'insertion peut d'ores et déjà être soulevée.

En complément, enfin, on précisera que la faiblesse et la diminution constante du nombre de demandes pour motif de reprise d'activité dénoncent indirectement l'enracinement du chômage de longue durée. (Toutes ces suppositions ou remarques pourront être confirmées et complétées par une présentation plus complète de la situation et de la structure du chômage réunionnais).

§2 La manifestation inévitable d'un chômage particulier

Trait remarquable de la société réunionnaise d'aujourd'hui, le chômage dans sa conception « moderne » n'y est pas très ancien. (Son apparition et son développement brutal ont accompagné les mutations d'ordre sociologique que nous avons déjà évoquées en abordant les conséquences de la départementalisation).

En effet, avant 1974, l'INSEE utilisait un vocabulaire assez souple en termes d'activité ou d'inactivité, la situation sur le marché du travail étant marquée par l'existence de périodes régulières de sous-emploi. A contrario, il y avait plein emploi de la main d'œuvre pendant les campagnes sucrières, soit grosso modo durant la moitié de l'année. A la même époque, on voit cependant apparaître dans certains documents officiels, la mention de situations d'inactivité durable qui concernent une fraction croissante de la population active. C'est alors qu'éclôt, dans les publications de l'INSEE Réunion, le concept de chômage permanent. Depuis, le taux de chômage n'a cessé d'augmenter, en parallèle avec l'évolution d'agrégats telle que la population active.

A] Définition ou définitions? : L'approche complexe du chômage

Il est difficile d'aborder le problème du chômage sans évoquer les incidences de ses indicateurs d'évaluation. L'estimation du taux de chômage par exemple est largement dépendant du nombre effectif d'actifs et de l'estimation optimisée de la population globale. Or le dernier recensement officiel précis a aujourd'hui 7 ans (1991). Ce qui, compte tenu de la croissance démographique exceptionnelle d'Ile, est susceptible de majorer sensiblement les indicateurs du chômage. L'ANPE travaille par ailleurs à une optimisation des critères de répartition et de catégorisation des données du chômage. Au total, il en existe 3 définitions distinctes.

Selon l'organisme d'étude retenue, l'angle d'analyse du chômage diffère. Ce qui revient à prouver qu'il ne possède pas un caractère uniforme et qu'au regard des travaux entrepris, il est appelé à « évoluer ».

*Au sens du recensement : est considéré comme chômeur, toute personne qui se déclare sans travail et à la recherche d'un emploi. Cette définition est fut également par le passé la définition privilégiée et tend traditionnellement à le rester. Elle a pour avantage, outre sa clarté, celui de présenter une vue globale de l'évolution du chômage.

*Au sens du B.I.T. : est considéré comme chômeur, celui qui déclare :

- ne pas avoir travaillé au moins une heure au cours de la semaine de référence correspondant à celle précédent l'enquête ;

- avoir effectué des démarches pour rechercher un emploi au cours des derniers mois ;

- être directement disponible pour prendre un emploi.

Cette définition est aujourd'hui largement retenue et c'est celle que nous tenterons autant que possible, d'adopter dans les chiffres présentés.

*Au sens de l'ANPE : l'ANPE distingue huit catégories de demandeurs d'emploi :

- la catégorie 1 regroupe les personnes sans emploi, immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée et à temps plein ;

- les catégories 2 et 3 (respectivement demandes d'emploi à temps partiel et demandes d'emploi à durée déterminée, saisonnier ou temporaire) sont publiées depuis mars 1983, mais elle ne sont généralement pas associées au décompte et à l'analyse du chômage ;

- les catégories 4 et 5 correspondent respectivement aux demandeurs non disponibles/souvent en stage) et aux demandeurs pourvus d'un emploi (souvent en CES). Le nombre de personnes inscrites dans ces deux catégories n'est pas publié.

Il est à noter que depuis le mois de juin 1995, les demandeurs qui ont effectué une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois sont basculés dans de nouvelles catégories : 6, 7, 8 selon la catégorie d'origine : 1, 2 ou 3.

L'intérêt de ces définitions est de démontrer qu'il n'existe pas, une lecture unique, mais, différenciée, du chômage. Il convient donc de relativiser les chiffres cités et souvent utilisés comme des indicateurs indiscutables de la situation du marché de l'emploi. Les chiffres que nous citerons sont susceptibles d'évoluer en fonction notamment des angles d'analyse retenus. L'ANPE contribue par son travail de catégorisation, à fournir des indicateurs d'interprétation plus fins et plus rigoureux du chômage et de ses répercussions. On regrettera simplement que ces chiffres, qui demeurent dans certains cas en cours de fabrication et d'exploitation, ne soient pas intégralement publiés et diffusés. A titre d'exemple, répertorier les personnes non directement disponibles à l'embauche permettrait d'effectuer une distinction entre ces personnes et une forme de chômage « plus dur » comme le chômage de longue durée. L'affinement des catégories permettrait de tenir compte des emplois naturellement et par définition précaire (comme les emplois saisonniers) et ainsi de réévaluer les indices du « chômage global »…

L'idée en quelque sorte, est que si l'on cherche à mesurer le phénomène du chômage tel qu'il est perçu et tel qu'il influence les comportements individuels et les mécanismes sociaux, il faut prendre en considération l'ensemble des personnes qui se trouvent aux frontières du chômage. Nous

reviendrons probablement à la fin de cette étude sur les incidences de ce « courant de pensée » prégnant aujourd'hui au sein des organismes d'expertise et d'évaluation des situations de non emploi.

Dans le cas présent, afin de limiter toute imprécision, nous nous référerons autant que possible au données déterminées au sens du B.I.T.

B] Caractéristiques et structure du chômage Réunionnais

Le chômage qui peut être défini et cerné comme une tragique synthèse des maux engendrés sur l'évolution historique, économique et sociale de la Réunion, dessine aujourd'hui insidieusement et de façon systématique l'appendice défigurant du visage de l'Ile.

La Réunion est en effet la région française qui enregistre actuellement le taux de chômage le plus élevé. En mars 1996, il était de 36,7 % et atteignait en janvier 1998, selon les estimations, 44,4 %. En vertu des incidences de définition précitées, une réévaluation de la population menée par les services de l'INSEE permet de corriger le taux de chômage de 44 % à 37,1 % pour février et mars 1998 ! Admettons quelle qu'en soit la définition retenue, que la situation du chômage demeure très préoccupante. Toutes proportions gardées, le taux de chômage réunionnais est à peu près 3 fois plus élevé qu'en Métropole et sensiblement supérieur à celui enregistré dans les autres DOM.

Quelques chiffres permettent d'effectuer une première structuration du chômage : la comparaison avec les chiffres enregistrés par rapport à la Métropole n'étant pas seule, au regard des divergences (structurelles, culturelles, économiques, …) fondamentales, suffisamment cohérentes, les autres DOM fourniront, compte tenu de leur plus grande similarité (même partielle) un élément de comparaison plus soutenable.

14 - Taux de chômage par classe d'âge en 1995

	Réunion	Métropole	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Hommes	**31,4**	**9,8**	**21,7**	**21,8**	**19,5**
15-24 ans	48,6	21,0	42,1	49,1	36,0
25-49 ans	29,8	8,9	21,0	20,9	17,7
50 ans et +	20,4	7,3	10,4	10,3	14,5
Femmes	**39,8**	**13,9**	**31,2**	**30,7**	**28,6**
15-24 ans	64,5	32,2	58,6	63,9	49,8
25-49 ans	37,2	12,9	29,5	32,2	27,2
50 ans et +	19,9	8,2	17,6	8,7	12,5
Ensemble	**34,3**	**11,6**	**26,2**	**26,1**	**23,0**
15-24 ans	53,1	25,9	49,7	55,4	41,7
25-49 ans	32,4	10,7	25,0	36,4	21,3
50 ans et +	20,0	7,7	13,7	9,5	13,8

Source : INSEE-enquête emploi 1995 Au sens du B.I.T.

15 - Taux de chômage en 1995 au sens du B.I.T.

	Réunion	Métropole	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Mars 1993	31,7	-	26,1	25,0	24,1
En 1995	34,3	11,6	26,2	26,1	23,1

Source :INSEE

Le chômage réunionnais confirme à la lumière de ces chiffres, sa triste réputation. La proportion particulièrement importante du chômage des jeunes confirme ce que

l'ensemble de notre étude tendait à démontrer et à mettre en évidence. Nous reviendrons, ci-après, plus amplement, sur ce phénomène. D'autres tendances par ailleurs se dessinent très nettement.

1°/ La précarité de l'emploi favorise le chômage

Une enquête réalisée par l'INSEE en 1996 dénonce une certaine « partielisation » de l'emploi à la Réunion. Le travail à temps partiel concerne en effet désormais 17,5 % des emplois. Avec 31 % des emplois occupés, les femmes sont de plus en plus concernées par cette forme d'emploi. Près des deux tiers des personnes travaillant à temps partiel déclarent pourtant souhaiter travailler davantage. Cette volonté forte est symptomatique d'une « partielisation » de l'emploi imposée par le biais, le plus souvent, de contrats aidés et adaptés. Elle est probablement porteuse d'enjeux pour l'avenir et révélatrice des limites d'une politique publique destinée à favoriser la flexibilisation comme axe de développement de l'emploi. On peut la percevoir enfin comme une dénonciation par leurs bénéficiaires des défaillances des dispositifs publics en terme d'insertion sociale durable. Il existe a priori un décalage entre l'aspiration sociale légitime des individus bénéficiaires d'aide publique et le contenu effectif des mesures adoptées.

Quoi qu'il en soit, selon les estimations récentes les plus fiables, sur les 34 518 offres d'emplois satisfaites par l'ANPE en 1996, 74,3 % d'entre eux concernent des contrats à durée déterminée pour seulement 25,7 % de CDI.

a) Un durcissement et un enracinement du chômage

La Réunion se caractérise par un chômage de longue durée très développé (c'est-à-dire, toute personne au chômage depuis une durée équivalente ou supérieure à 1 an).

16 - Proportion des personnes au chômage depuis un an ou plus

	Réunion		**Métropole**	**Guadeloupe**	**Martinique**	**Guyane**
	1993	**1995**	**1995**	**1995**	**1995**	**1995**
Hommes	59,2	44,3	9,8	61,8	57,3	57,9
Femmes	**65,5**	**44,2**	**13,9**	**63,3**	**59,0**	**59,7**
Ensemble	**62,0**	**44,3**	**11,6**	**62,6**	**58,3**	**58,8**

Source :INSEE

La part des chômeurs de longue durée a considérablement augmenté depuis 1993. L'évolution est rapide avec près de 6 chômeurs sur dix dans ce cas en 1995, contre un peu plus de quatre sur dix en 1993. 37 864 personnes sont concernées par le chômage de longue durée sur l'année 1996 et 8 709 d'entre elles sont inscrites depuis plus de 3 ans. La Réunion a ainsi rejoint la situation des autres DOM. La durée moyenne du chômage atteint près de 21 mois.

Cette moyenne cache en réalité des situations très différentes. Il y a d'une part des personnes qui alternent des périodes d'emploi précaire et de chômage indemnisé, et d'autre part une proportion croissante de personnes qui restent en marge de toute activité professionnelle.

Avec l'allongement moyen du chômage, la proportion de chômeurs indemnisés a décru entre 1993 et 1995. Moins de 3 chômeurs sur 10 perçoivent une allocation de chômage contre trois et demi deux ans auparavant. Les personnes ayant atteint la fin de leur droit font appel aux aides sociales. De ce fait, la proportion de chômeurs émargeant au R.M.I. a augmenté de 6 points entre 1993 et 1995. A la Réunion près d'un quart des chômeurs perçoivent le R.M.I. C'est 2,5 fois plus qu'en Métropole.

2°/ Le niveau de qualification : un facteur d'exclusion

Le marché du travail est devenu plus exigeant et le niveau de diplôme constitue désormais un vecteur de chômage important. Avec l'élévation du niveau de formation, la sélection est plus forte, d'autant que la population active croît plus vite que l'emploi. La sélectivité en fonction du diplôme est plus importante à la Réunion qu'en Métropole et dans les autres DOM. Le chômage touche d'abord les personnes sans diplôme ou peu diplômées.

17 - Taux de chômage par niveau de diplôme au sens du B.I.T. en 1995

Niv. de Diplôme	Tx. chômage. Réunion	Tx. chômage Métropole
Ensemble	**34,3**	**11,6**
Diplôme supérieur	1,1	6,9
BAC+2	5,6	7,4
Baccalauréat	18,4	10,1
BEPC, CAP, BEP	32,7	26,1
Sans diplôme ou CEP	41,6	30,0

Source **: INSEE-enquête emploi 1995**

Le risque d'exposition au chômage est proportionnellement décroissant au niveau du diplôme obtenu. Les différences sont importantes pour les actifs ayant le BEPC, un CAP ou un BEP. Les Réunionnais dans ce cas ont près de 2,5 fois plus de chance d'être au chômage que leurs homologues métropolitains. Le baccalauréat est de moins en moins un passeport automatique pour l'emploi : 18 % des actifs titulaires d'un baccalauréat sont maintenus au chômage. La tendance semble uniquement s'inverser pour les bénéficiaires d'une formation de l'enseignement supérieur. En 1996, plus de 60 % des demandeurs d'emplois, toutes tranches d'âge confondues, n'ont aucun diplôme alors qu'à l'inverse seuls 3 % sont titulaires d'une qualification de l'enseignement supérieur de niveau au moins égal au premier cycle (Bac + 2). Les titulaires d'un diplôme de second ou 3ème cycle semblaient pour leur part en 1995 être encore sensiblement épargnés par la généralisation du chômage. Ce qui s'explique en partie par des besoins toujours conséquents d'encadrement et de professions intermédiaires encore non satisfaits.

Pourtant, et cela doit d'ores et déjà être accepté comme fondamental, la forte progression des titulaires de licences ou de maîtrises fait craindre pour cette population un avenir beaucoup plus sombre. Ils seront en effet progressivement soumis aux mêmes restrictions déjà exercées par le marché de l'emploi en termes d'absorptions des nouvelles demandes émanant de générations sur représentées. Le taux de chômage propre à cette population devrait rapidement rejoindre celui de la Métropole depuis longtemps confrontée au phénomène (soit 7 % en 1996) puis à moyens et longs termes, largement le dépasser.

3°/ Les handicaps spécifiques du chômage des jeunes réunionnais

C'est là aussi une des tristes caractéristiques du chômage réunionnais. C'est en cela qu'il nous préoccupe particulièrement, car, répétons-le, il est porteur d'enjeux déterminants pour l'avenir.

Depuis 1982, le chômage des jeunes a augmenté en nombre, même s'il a régulièrement diminué de façon sensible en proportion. En effet, en volume, il a progressé de +16,5 % entre 1982 et 1993, passant de 18 991 personnes à 22 117 personnes, après avoir atteint un niveau maximum de 26 651 personnes en 1985. Après avoir diminué durant 3 ans, il enregistre à nouveau une dégradation en

1996, année durant laquelle le nombre d'inscrits de – de 25 ans a atteint 23 467 personnes (24,9 % des demandeurs d'emploi).

L'amélioration régulière en volume enregistrée, le chômage des jeunes est en grande partie attribuable à l'allongement des études. On a en quelque sorte « reporté l'échéance ». En souhaitant améliorer les capacités d'insertion des jeunes sur le marché du travail, (et cela de façon logique au regard des résultats enregistrés en fonction des niveaux de qualification) on a peut-être contribué à la complexification du problème du chômage. Les projections démographiques prévoient en effet, et on l'a vu, l'arrivée massive de jeunes sur le marché de l'emploi maintenus de cette façon pour une grande partie d'entre eux (et cela dans des proportions de plus en plus importantes) « artificiellement inactifs ». Une proportion croissante des nouveaux demandeurs sera ainsi composée de titulaires de diplômes d'enseignement supérieur pour lesquels la formation est ressentie comme l'assurance ou la promesse d'une meilleure capacité d'insertion. leurs aspirations sociales seront a priori différentes et liées à l'effort de formation consentie. La tentation est grande de voir ici pour l'avenir une source inhérente de conflits et de tensions sociaux initiés par des jeunes « qu'on aurait en quelque sorte leurrés » et pour lesquels le chômage, ressenti comme une lourde frustration constituerait un facteur de mobilisation et de contestation.

Toutefois, la volonté de mettre l'accent sur le chômage des jeunes diplômés ne doit pas faire oublier que la grande masse des jeunes chômeurs n'a aucun diplôme. Ainsi, sans diplôme, un jeune sur deux est au chômage. Plus aberrant encore, la situation ne s'améliore pas après 25 ans, (au contraire) ; ce qui présage de mauvaises augures pour l'avenir.

Il faut bien comprendre, que la progression du nombre de diplômés inscrits à l'ANPE s'explique essentiellement par la croissance continue de leur effectif total et ne remet nullement en cause l'avantage du diplôme. Si le fait d'être diplômé a longtemps favorisé l'accès au marché du travail, cela, en raison de l'incidence démographique et de la généralisation de la poursuite d'études, est de moins en moins vrai. Une enquête de décembre 1997, effectuée par les services statistiques du Rectorat (Académie de la Réunion), portant sur la capacité d'insertion professionnelle des jeunes 7 mois après leur sortie de formation, confirme amplement cette tendance.

En 1997, 70 % des jeunes qui ont quitté le lycée sont au chômage et à peine 9 % ont trouvé un emploi. Les formations du tertiaire, « probablement victimes de leur succès », sont les plus touchées par ces difficultés d'insertion professionnelle. Retenons enfin, comme le précisent les réalisateurs de l'enquête que « quel que soit, le niveau, cette situation de chômage reste la plus couramment rencontrée ».

En résumé, on peut attribuer au chômage des jeunes particulièrement développé dans la société réunionnaise, l'ensemble des caractéristiques du chômage sévissant sur l'Ile. Si cela est (et sera) de moins en moins vrai, le niveau de diplôme reste un rempart prépondérant au chômage. Quoi qu'il en soit, les jeunes, quel que soit leur niveau de formation, sont de plus en plus victimes de difficultés d'insertion et confrontés à l'exclusion. Ces difficultés croissantes sont corrélées par les mutations de l'emploi. La précarisation de l'emploi, en particulier, favorise les situations d'exclusion qui demeurent selon les cas plus ou moins durables.

C] Un constat clair et alarmant

Le constat de la situation en effet, semble assez facile à formuler : la croissance n'a pas suffit et ne suffira pas pour juguler le phénomène du chômage. Le secteur marchand, porté par un essor économique régulier soutenu et encouragé, a rapidement fait la démonstration de ses

défaillances face à la recrudescence du chômage. Sa capacité de créations et d'offres consécutives d'emplois, bien qu'étant exceptionnellement dynamique, est restée largement insuffisante et en deçà de l'énorme volume des demandes. En conséquence le chômage n'a cessé de progresser et de se renforcer flirtant et dépassant par période la barre des 40 %. Concrètement, on estime pour la période 1982-1990 la capacité de création annuelle moyenne d'emplois nets à 3 500 postes, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,5 %. Depuis 1990, la capacité de création annuelle d'emplois reste soutenue. Après avoir connu une période de crise en 1992 et 1993, la création d'emplois pour 1995 est ainsi estimée à 5 600 emplois salariés (soit 3 900 emplois nets). Cependant, parallèlement, le flux d'actifs se présentant chaque année sur le marché du travail est estimé à 7 500, ce qui consacre le fort déséquilibre de l'emploi réunionnais.

Les perspectives démographiques, on l'a vu, ne laissent guère espérer d'amélioration pour l'avenir. Au contraire, elles prévoient le maintien d'une arrivée massive d'un fort volant potentiel de main d'œuvre (très demandeur) sur le marché de l'emploi. Et cela en raison d'une population jeune « sur-représentée » dont les comportements sociaux, économiques et culturels ont subi une large mutation (notamment identitaire) qui fragilise et menace la cohésion sociale.

Les chiffres de l'emploi et du chômage cachent de surcroît des réalités très différentes selon les cas. Globalement on observe un durcissement des situations de non emploi sous toutes leurs formes et un renforcement alarmant de la précarité. Il paraît difficile également de faire abstraction de la fragilité et des défaillances enregistrées par les « nouvelles formes d'emploi ».

Les pouvoirs publics, depuis longtemps en effet, ont fait le pari d'une intervention économique et sociale pour rectifier les conditions d'évolution du marché de l'emploi. Elle se transcrit notamment à travers la loi Pons en 1986 ou la loi Perben en 1994, par la mise en place de mesures de défiscalisation destinées à tirer l'offre d'emploi du secteur marchand et de façon importante par le large recours aux contrats aidés. Cette tendance plébiscite de façon privilégiée un secteur non marchand surdimensionné.

Pourtant, si l'exceptionnelle capacité de création d'emploi de l'économie réunionnaise est largement corrélée par l'étendu de ces mesures, force est de constater aujourd'hui que ces interventions se sont révélées insuffisantes, et qu'elles ne permettront pas de faire face à l'enjeu démographique. Même si la population active tend à se réguler dans les 20 ans à venir, l'offre d'emplois aidés complémentaires ne sera pas en mesure de fournir une alternative pour tous. Ces contrats , en outre, pour la plupart d'entre eux subissent une large rotation des publics bénéficiaires et ne constituent pas ainsi, au regard des évaluations une solution durable et satisfaisante d'intégration. Les chiffres du chômage dissimulent ainsi et de façon malaisée, des situations quotidiennes plus difficiles encore.

1°/ Les risques colportés par le chômage endémique des jeunes

Une des conséquences flagrantes de ce « mal » désormais enraciné, est la part exceptionnellement élevée et croissante du chômage de longue durée. Soyons-en convaincus, ce chômage est porteur de précarité, de misères et de tensions sociales. Avec lui se profile l'accumulation des difficultés pour les plus démunis… Or les chômeurs de longue durée (demandeurs d'emploi depuis + d'un an) représentent en mars 1998, 45,8 % des chômeurs alors qu'ils en représentaient 41,9 % en mars 1997. Il frappe encore principalement la classe des 25-49 ans qui sont encore les plus nombreux à s'inscrire (six entrées sur 10 en mars 1998). Pourtant l'enjeu, on l'a compris, s'inscrivant dans la prospective et le repérage des populations susceptibles

de subir ces tensions sociales, nous invite à nous tourner encore une fois vers le problème des « jeunes ».

En effet, un renforcement du chômage des jeunes est ce qu'il apparaît de moins souhaitable, aujourd'hui et à l'avenir, dans un contexte social de plus en plus explosif. Le développement économique rapide enregistré ces 20 dernières années a permis d'améliorer globalement et de façon assez sensible la situation économique et sociale de la population. Le revenu disponible des ménages a connu durant cette période une assez forte hausse. Le processus de rattrapage entrepris par rapport au niveau de vie de l'Hexagone s'est accéléré durant ces dernières années avec la mise en œuvre d'une politique de réalisation de l'égalité sociale. Celle-ci devait avoir pour conséquence un alignement progressif des taux de progression sociale sur la Métropole. Ces divers rattrapages ont probablement contribué à doper la consommation et à encourager la croissance.

Mais les créations d'emplois induites par le fort développement économique impulsé durant cette période, n'ont pas été suffisantes pour faire face à l'arrivée massive sur le marché du travail des classe d'âge nées dans les années 1960-1970. Tout comme elles seront insuffisantes pour répondre à l'énorme flux potentiel d'entrées qui attend aujourd'hui au seuil du marché de l'emploi. En outre, le chômage frappe particulièrement et dès aujourd'hui les moins de 25 ans (dans la mesure où la population est particulièrement jeune).

Ce très important volant de jeunes au chômage, sans droit au R.M.I., alimente le développement de la précarité et de la violence urbaine. Cette situation constitue une donnée incontournable de la société réunionnaise visible à travers les explosions régulières (et de plus en plus fréquentes) qui s'y font jour. Affrontements, débordements, vandalisme, délinquance, drogue…sont les maux d'une jeunesse angoissée et sans avenir. Il devient urgent de trouver un vecteur de socialisation et de solidarité collective. Ce qui reviendrait à impulser un projet de société porteur de perspectives d'avenir pour une jeunesse fortement demandeuse.

Et cela sous peine de voir s'effriter l'un des derniers remparts à l'effondrement social réunionnais : le rôle fondamental de la solidarité familiale. La cellule familiale, fondement de la société réunionnaise, demeure en effet un vecteur important de cohésion sociale, économique et culturelle. Aujourd'hui malmené, ce modèle assiste à l'effondrement des valeurs citoyennes (autrefois synonymes d'équilibre et de cohésion) qui recherchent aujourd'hui les voies de leur expression.

Dans le même temps, les revenus de remplacement ou de subsistance prennent une part très importante dans les revenus de la Réunion. Ainsi, le R.M.I., dont le taux est encore inférieur de 20 % à celui de la Métropole (en vertu de l'instauration de la créance de proratisation destinée au financement du logement social) concerne un nombre élevé de bénéficiaires. A la Réunion en 1996, on dénombre 50 876 bénéficiaires ; près d'une famille sur cinq vit du R.M.I.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que des mouvements sociaux importants, voire très violents, éclatent et se durcissent. On retiendra bien sûr, au compte de ces manifestations, les événements du Chaudron, ou le fort mouvement social de 1996 visant à s'opposer au projet gouvernemental de remise en cause des régimes de rémunération des fonctionnaires. Une société de conflits se dessine progressivement. Le traitement des inégalités en sera une priorité

2°/ Les répercutions sociologiques du chômage réunionnais : La détérioration de la structure sociale

« Il y a recherche et … recherche ». C'est ainsi que l'INSEE intitulait en 1983 l'un de ses articles traitant de la pertinence des agrégats utilisés pour mesurer le chômage à la Réunion.

Il semble en effet établi que seulement 75 % des personnes cherchant du travail sont classés dans l'Ile comme des chômeurs. Les distinguer est difficile : ils fréquentent peu l'ANPE, réputée inefficace. E Wolff a montré l'importance de la rue dans la recherche d'un travail, au sein des milieux défavorisés : « Ils (les hommes) se rassemblent dès le matin au pied des grands immeubles, à l'ombre des arbres ou devant la boutique. C'est là qu'on vient aux nouvelles avec l'espoir de trouver un travail pour la journée : entretenir un jardin, décharger des marchandises, faire le manœuvre sur un chantier, aider les marchands forains du mercredi, tout est bon à prendre et les chances de trouver quelque chose sont certes plus grandes qu'en passant par le milieu officiel de l'ANPE » (E.WOLFF, Quartiers de vie, « approche ethnologique des populations défavorisées de la Réunion », Méridien Klincksiek, 1991). Il en résulte également que la proposition inverse est vraie : ceux qui sont déclarés comme chômeurs ne sont pas forcément à la recherche d'un travail, puisqu'ils disposent déjà, grâce aux informations de la rue, d'un éventail d'activités suffisant ou jugé tel.

Cette citation nous amène naturellement à revenir sur un phénomène aussi massif que discret : le travail clandestin. E Wolff résume bien ici l'esprit de ce qu'est le « petit boulot » traditionnel à la Réunion, qui permet de se faire une « petite monnaie » en travaillant pendant une période limitée et qui paraît naturel à ceux qui y ont recours. Lors des divers contrôles menés contre le travail au noir, il est saisissant de constater la surprise de certains. Celle-ci ne fait d'ailleurs que croître lorsqu'ils réalisent la justesse des arguments utilisés pour leur expliquer « pourquoi cela ne se fait pas » : salaires modiques pour lesquels ils se font « exploiter », manque de couverture sociale en cas d'accident, retraite inexistante…

Il n'en demeure pas moins que le travail au noir a contribué, de même que l'action des collectivités locales et la vitalités des solidarités, à atténuer les difficultés sociales à la Réunion. Mais il génère aujourd'hui des effets pervers qu'il n'est plus possible d'ignorer. Les collectivités locales y ont aussi recours dans des proportions non négligeables. D'où de prévisibles effets d'imitation qui entretiennent dans l'Ile un climat déjà bien installé de remise en cause de l'autorité et de la crédibilité de la justice. Nous serons amenés à y revenir en discutant du problème du logement.

Avant d'y venir, nous voudrions insister sur le coût social du chômage. C'est moins l'inactivité elle-même que ses incidences qui sont créatrices de malaise.

E. Wolff a parfaitement mis en évidence (dans *Quartiers de vie*) les conséquences sociales de la dévalorisation du rôle de l'homme dans la société réunionnaise. La nature matriarcale des lignées et la position dominante des femmes dans les milieux défavorisés sont à l'origine d'un malaise fondamental chez les hommes : ils connaissent une grande mobilité et une forte instabilité, dues à leur incapacité à affronter la perte de leurs statuts familiaux devenus inconciliables (fils-frère d'une part, et concubin-père de l'autre). On remarquera justement que de tels phénomènes ont été observés dans les ghettos noirs des Etats-Unis...

Mme Wolff écrit notamment : « L'ancrage dans une activité professionnelle déplie toute une chaîne de régularités : horaires fixes, partage du temps de travail et du temps de repos, revenus fixes perçus à intervalles réguliers. Or, en milieu pauvre, la référence à un emploi stable est quasiment inexistante et les heures filent, indifférenciées (…). Le temps alors devient une course anarchique

sans cesse renouvelée pour résoudre les besoins immédiats, le choix se limitant à établir une hiérarchie des urgences à traiter (…). Peu à peu, le temps est vécu sur un mode passif : on tient compte que de l'instant présent, on s'imagine victime d'un destin insurmontable » *(Cf. idem)*. C'est une analyse particulièrement pertinente pour comprendre pourquoi « des sommes colossales eu égard aux revenus sont investies dans les paris et les jeux de hasard de toutes sortes (…) », ce en quoi la Réunion détient un triste record (sans parler des suicides et de la consommation d'alcool… (INSERM, « Suicides et tentatives de suicide à la Réunion », Actes du colloque de Saint-Gilles, 1991).

3°/ L'intérêt et la nécessité de solutions novatrices au chômage des jeunes

Suite aux émeutes de 1991, il a souvent été fait référence à l'inactivité et au malaise social, les « casseurs » étant manifestement des jeunes sans emploi, inactifs et abandonnés à eux-mêmes. Toutefois, il y a un aspect moins visible du chômage qui a eu des conséquences proprement coûteuses pour la société réunionnaise. En effet, jusqu'en 1988, l'attribution de nombreuses prestations sociales (comme l'allocation logement) était soumise aux fameux « critère d'activité » : il fallait travailler. Ce critère était issu d'une ancienne loi d'inspiration mutualiste qui posait comme condition *sine qua non* une cotisation minimale pour pouvoir avoir accès aux prestations. Etre chômeur privait donc de l'obtention d'aides sociales souvent vitales et pouvait aggraver les éventuels phénomènes de marginalisation.

D'autre part, l'assurance-chômage n'existe à la Réunion que depuis 1980 (1959 pour la Métropole). Elle a pourtant été inadaptée : le chômage est peu indemnisé car le régime installé a été conçu pour une situation proche de celle de la Métropole et destiné à prendre en charge des salariés déclarés au long cours et ayant perdu leur emploi. Ce qui explique qu'en 1990, moins de 20 % des chômeurs réunionnais étaient indemnisés (puisqu'ils sont en majorité jeunes et n'ont travaillé que de courtes périodes en raison du travail clandestin).

A une situation où le chômage est synonyme d'absence de revenus, quels qu'ils soient, se superpose donc une autre situation qui entraîne l'impossibilité de bénéficier d'aides sociales supposées légales, c'est-à-dire accessibles à tous. Il y a là un fort décalage entre le système administratif et son croisement avec le système culturel réunionnais, qui se traduit par une importante inégalité externe.

Il paraît donc nécessaire de mettre un terme à ce genre de mesures, ce qui a déjà été partiellement fait en 1989 avec la disparition du critère d'activité. D'autant plus que tout laisse à penser que le chômage va aller en croissant :

La pression démographique ne s'atténuera qu'a partir de l'an 2000. D'ici là, ce sont tous les ans plus de 8 000 personnes qui se présenteront sur le marché du travail, pour un nombre d'emplois créés au plus égal à 4 000. La masse de chômeurs va donc probablement croître d'au moins 4 000 personnes par an dans la prochaine décennie. L'exiguïté du territoire en fait un marché de taille limitée où les effets d'échelle sont difficilement réalisables.

Ce qui laisse penser à certains que La Réunion sera à terme forcée « d'exporter » ses chômeurs potentiels ; une politique de mobilité efficace s'avère nécessaire : « Une réponse uniquement sociale au problème réunionnais reviendrait à perdurer dans l'erreur. Ma réponse, c'est la formation et la mobilité, dans toutes les directions. Il est temps de casser le cocon géographique, le cocon familial. Je le dis souvent à mes élèves : n'oubliez-pas de revenir, mais foutez le camp. » (interview de RIVIERE M., professeur, cité dans l'ouvrage de D.VAXELAIRE, « vingt-et-un jours d'histoire », Azalées Editions, 1992).

Mais cela serait probablement insuffisant. Les expériences antérieures ne militent que faiblement en faveur de telles solutions. Les débats actuels sur la place du travail dans la société française et sur les modalités de son partage pourraient s'avérer plus qu'intéressants pour la résolution de ce problème car comme le dit fort justement l'écrivain Daniel Vaxelaire : « Mais les autres ? Ceux qui ne peuvent partir et qui n'ont pas d'emploi ? Toujours les mêmes d'ailleurs : niveau d'études faible, milieu social modeste… Sont-ils condamnés au R.M.I. et à d'occasionnels C.E.. ? Accepteront-ils la perspective d'une vie entière de chômage ? » (*Cf. idem*)). L'opinion est largement répandue dans les milieux concernés par l'emploi qu'il est nécessaire de réfléchir à une nouvelle manière de « gérer le social », de tenter de trouver des solutions originales face à l'échec des idées classiques. La Réunion pourrait être en l'occurrence un véritable *« laboratoire »* (P.VERGES., « D'une île au monde », Entretiens avec B. CROISIER, L'Hamattan, 1993).

a) « Nouveaux services, nouveaux emplois », une forme de réponse aux caractéristiques du chômage des jeunes Réunionnais ?

« L'expérimentation » est lancée. La Réunion en revanche n'a pas le privilège d'être le seul « laboratoire » de recherche œuvrant dans la lutte contre le chômage des jeunes. Le projet « nouveaux services, nouveaux emplois » mûri depuis longtemps par ces initiatives n'est-il pas une de ces solutions originales tant escomptées face à l'échec des idées classiques ?

Répondre à cette question revient au préalable à définir précisément l'évolution, le contenu et les mécanismes du projet. Le pendant technique et factuel de ce véritable « projet de société » prend idéalement forme dans l'un de ses outils privilégiés : le dispositif "Emplois-jeunes". Né en vertu de l'adoption de la loi 97-940 du 17/10/97, il consacre l'avènement d'une idée nouvelle dans la conception des mesures d'aide publique à l'emploi. Impulsé et porté par l'état, il prévoit de façon originale la mise en coordination, le partenariat et la collaboration exceptionnelles des collectivités locales et de l'ensemble des partenaires économiques et sociaux directement concernés par les divers aspects du chômage des jeunes (associations, organismes de formation, …). C'est en cela et par son impact évident en termes de développement local et de l'emploi qu'il nous semble particulièrement intéressant du point de vue de l'analyse au sein de cette formation.

Pourtant, d'emblée, on le verra après l'avoir défini, un certain nombre d'interrogations sont logiquement soulevées par la mise en application effective et formelle du dispositif "Emplois-jeunes". Elles conditionnent largement la production des résultats escomptés.

S'il représente indéniablement un instrument de lutte contre le chômage des jeunes original, sa réussite dépend en revanche de sa véritable efficacité et de son application. C'est l'ensemble de ces doutes que la partie ouverte de notre étude tentera d'éclaircir.

CHAPITRE III] PRINCIPES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF »EMPLOIS-JEUNES »

Sous des impulsions diverses, liées pour certains aux promesses électorales du gouvernement en place et émergeant des réflexions et des orientations en cours au ministère de l'emploi et de la solidarité, le premier volet du programme gouvernemental en faveur de l'emploi des jeunes a été adopté par le parlement. Il accompagne la mise en place d'une politique sociale globale en faveur de la lutte contre les exclusions et contre le chômage.

Il faut rechercher les racines du dispositif « Emplois-Jeunes » dans le projet de loi (Documents-V-n°73/97) du 25 août 1997 initié par le ministre de l'emploi et de la solidarité, martine Aubry. En l'espace de deux mois, ce texte relatif à la création de nouvelles activités d'utilité sociale pour les jeunes est passé de l'état de projet à celui de texte réglementaire effectivement applicable. Notons dés à présent, bien que nous le détaillerons plus amplement ultérieurement, la rapidité avec laquelle fut adoptée cet texte reconnu a priori par le plus grand nombre, comme innovant.

La loi n°97-940 du 16 octobre 1997, parut au journal officiel, complétée par décret (n°97-954 du 17 octobre 1997) ainsi que par une circulaire du 24 octobre 1997, consacre la volonté du gouvernement de s'engager pleinement dans la lutte contre le chômage des jeunes. A ce titre, le dispositif « Emplois-Jeunes » s'intègre dans un ensemble de mesures plus larges destinées elles aussi, de façon complémentaire, à lutter en faveur de l'emploi des jeunes. Bien que constituant un axe essentiel de cette politique en termes d'investissements financiers (et politique), il n'en représente en définitive que le volet non marchand. Il s'est également révélé le centre d'attraction privilégié de l'opinion publique.

La loi n°97-940 prévoit en substance, à travers la mise en place d'un dispositif public, la création de nouveaux emplois pour répondre à des besoins eux même qualifiés de nouveaux. Son application relève d'un double jeu. Il s'agit à la fois de susciter la création d'activités pérennes répondant à des besoins locaux (et de préférences sociaux), émergents ou non satisfaits, puis de fournir les moyens aux jeunes bénéficiaires de se professionnaliser dans ces métiers. La loi prévoit à cet égard, les règles et les conditions d'application du dispositif. Elle en précise les modalités et la procédure, les critères retenus pour déterminer le public éligible au titre de la mesure, sa position face au droit du travail…Elle ne manque pas ensuite d'évoquer quelques objectifs escomptés.

SECTION I – ANALYSE DE QUELQUES PRINCIPES JURIDIQUES ET LEGAUX DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » : LES BASES SONT JETEES

Le dispositif fournie un objet d'analyse privilégié aux auteurs du Droit. Le « prisme » juridique fournit en vertu de son angle d'analyse particulier une lecture extrêmement riche des « Emplois-Jeunes ». Nul doute que les essais littéraires de nature juridique sont déjà légion sur cette question. (Cela en raison de la nature spécifique des « Emploi-Jeunes » et en raison du fait que les textes législatifs sont pour l'instant les seuls bases clairement établis de cette mesure). Toutefois notre étude n'a pas vocation à adopter une vision privilégiée de ce dispositif mais au contraire d'en fournir un bilan « généraliste ». N'ayant pas non plus la prétention (et les compétences) de procéder à une analyse aussi spécifique nous nous contenterons de reprendre les grandes lignes édictées par le droit en soulignant quelques aspects, à nos yeux, fondamentaux. Elles nous permet en premier lieu de répondre à de simples questions de définition (ou « normalement » simples ; ce qui n'est pas le cas. Le trouble et l'imprécision suscités sur le terrain à l'égard de son application tendent à le confirmer) : A quel public s'applique la loi ? Quels sont les procédures requises ? A quel statut

répondent ces « nouveaux salariés » ? Quels sont ces « nouveaux emplois » ? Quel est leur champ d'application ?…

§1 Les types d'employeurs concernés : les caractéristiques d'un contrat aidé du secteur non marchand

Les employeurs susceptibles d'embaucher dans le cadre du dispositif « Emplois-Jeunes » sont les mêmes que ceux (énumérés par l'article L. 322-4-7 du code du travail) pouvant conclure, dans le secteur non marchand des contrats emplois solidarités (CES).

A] Les collectivités territoriales

Les communes, les départements, les régions, leurs établissement publics, ainsi que les groupements de collectivités territoriales sont concernés. Sont exclus en revanche les emplois relevant des compétences des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, y compris ceux n'existant pas à la date de la demande. Peut en revanche bénéficier de l'aide de l'état, le développement d'activités exercées à titre expérimental et correspondant à des besoins émergents. L'administration est par ailleurs appelée à veiller au maintien des emplois réservés aux actions d'insertion et des activités correspondantes.

B] Les autres personnes morales de droit public

Il s'agit notamment (à l'exception de l'état) des groupements d'intérêt public et des établissements publics :

- Etablissements publics nationaux de toute nature (administratifs, industriels et commerciaux)

- Etablissements publics locaux de même nature, parmi lesquels on peut citer : les offices HLM, les établissements publics locaux d'enseignement, les hôpitaux etc…

Il existe quelques restrictions. Comme pour les collectivités territoriales, sont éligibles les emplois autres que ceux relevant des compétences traditionnelles des personnes morales de droit public. Sont également exclues les autres activités déjà réalisées, sauf celles exercées à titre expérimental. L'administration est également appelée à veiller au maintien des emplois réservés aux actions d'insertion et des activités correspondantes.

C] Les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public

C'est le cas des sociétés d'économie mixte (SEM), organismes de sécurité sociale, sociétés anonymes de HLM, autres entreprises privées (y compris les coopératives) chargées de la gestion d'un service public, etc… Les projets présentés par les personnes morales de droit privé à but lucratif chargé de la gestion d'un service public sont exclus du dispositif. Sauf si les activités en cause ne sont pas assurées à la date de la demande, entrent dans le cadre de la mission de service public confiée et correspondent à des besoins émergents ou non satisfaits présentant un caractère d'utilité sociale.

D] Les organismes privés à but non lucratif

Ils ont, on le verra, un rôle fondamental dans l'application du dispositif. Il s'agit : des associations, des fondations régulièrement déclarées, des comités d'entreprise, des sociétés mutualistes, des organismes de prévoyance (au sens du code de la sécurité sociale et du code rural), des syndicats professionnels et enfin, des congrégations (reconnues, en tant qu'organismes de droit privé à but non lucratif, pour leurs actions caritatives.

Comme dans le cadre des recrutements propres aux CES certains organismes sont exclues. Il s'agit des sociétés coopératives et les mutuelles situées hors du champs du code de la mutualité ; ainsi que les associations cultuelles ou celles dont le siège et le lieu d'activité sont un domicile privé.

E] Les employeurs exclus du champ du dispositif

™ Les services de l'état sont exclus à l'exception de l'embauche d'adjoints de sécurité auprès de la police nationale.
™ Les entreprises du secteur privé concurrentiel qui ne sont pas chargées de la gestion d'un service public, ou dont l'activité exercée à ce titre ne répond pas aux conditions exposées par les textes.
™Les particuliers employeurs.
™Les associations de services au domicile des personnes physiques (exception faite de certaines activités favorisant le développement et l'animation de services aux personnes). Par ailleurs, les associations intermédiaires et entreprises d'insertion, qui bénéficient déjà d'aides spécifiques de l'état, ne peuvent recourir aux « Emplois-jeunes ».

Notons à l'évocation de ces catégories d'employeurs la remarque énoncée par Jean Savatier, « professeur émérite » à la faculté de droit de poitiers [art. « l'aide aux emplois jeunes », revue *Droit social*, n°11 nov. 1997] : « *Cette énumération est, à peu de chose prés, identique à celle figurant à l'article L.322-4-7, pour définir des employeurs habilités à conclure des CES. Comme ceux-ci portent sur des emplois analogues à ceux qui font l'objet des « Emplois-Jeunes », on est fondé à considérer ceux-ci comme des CES améliorés, s'adressant à un public en partie différent* ». Ces emplois se révèlent en effet, de ce point de vue du droit, que partiellement novateur. Ce qui n'est absolument plus vrai, on le verra, en ce qui concerne la nature des contrats élaborés.

Enfin, il est important d'attirer l'attention sur un événement frappant à l'égard de l'énonciation de ces conditions d'application de base du dispositif. Les services de l'état sont exclus du champ d'application de la mesure ! Comment expliquer alors la primauté de son application au vaste plan de création d'emplois au sein de l'éducation Nationale ? Assez simplement en fait. Cette contrainte n'empêcha, avec surprise, le ministre de l'éducation nationale d'annoncer, avant même l'ouverture des débats parlementaires, un plan de création « d'Emplois-Jeunes » portant sur 75000 emplois. Mais dans les faits ce plan ne peut entrer dans le cadre de la loi que si l'embauche de ces jeunes est réalisée par des établissements publics dépendant de l'éducation nationale ou par des associations parapubliques, éventuellement constituées à cet effet. (Ce qui, convenons en, est révélateur d'une certaine fragilité et/ou plasticité du cadre d'application réglementaire du dispositif).

§2 Quels sont les publics bénéficiaires visés ?

Les publics susceptibles de se voir proposer la conclusion d'un contrat « Emplois-Jeunes », appartiennent aux catégories suivantes :

- Les jeunes de 18 à moins de 26 ans. Il est précisé que seuls sont visés les jeunes qui sont sans emploi. Ainsi l'embauche d'un jeune titulaire d'un contrat d'apprentissage ou de formation en alternance, ne pourra se faire qu'au terme normal du contrat. La loi ne fait cependant pas obligation aux jeunes d'être inscrits comme demandeur d'emploi auprès de l'ANPE. Cette inscription n'a donc pas à être exigée à titre de preuve. Exceptionnellement, le dispositif est ouvert aux jeunes titulaires d'un contrat emploi solidarité (CES) ou contrat emplis consolidé (CEC). Il est à rappeler que le CES peut être rompu avant son terme, à l'initiative du salarié, afin de permettre à l'intéressé d'occuper un autre emploi.

- Les personnes de moins de 30 ans, sans emploi, remplissant l'une ou l'autre des conditions suivantes :

  ® Soit, handicapées, c'est-à-dire reconnues comme telle par la COTOREP (sans que soit exigée aucune autre condition particulière).

  ®Soit, non susceptibles de percevoir les allocations d'assurance chômage, c'est-à-dire justifiant de moins de 4 mois d'affiliation au cours des 8 derniers mois (ou conditions équivalentes : moins de 14 mois au cours des 24 derniers mois. Sont visés à ce titre, les moins de 30 ans n'ayant jamais ou peu travaillé depuis la fin de leur scolarité, afin de leur permettre d'acquérir une première expérience professionnelle longue. (cela nécessite par conséquent que cette expérience professionnelle soit reconnue. D'où l'absolu nécessité de pérennisation des emplois créés sans laquelle cette expérience ne trouvera pas de compatibilité ni de similitude avec la réalité du marché de l'emploi). La condition d'activité est appréciée selon plusieurs modalités : soit au terme de la scolarité, soit en excluant les périodes de travail accomplies dans le cadre des contrats aidés de type CES, CEC, contrat d'apprentissage, de qualification ou d'orientation, emploi ville, ainsi que les contrats conclu avec des entreprises d'insertion. Il est donc possible d'enchaîner l'un de ces contrats avec un contrat « Emplois-jeunes ».

Les conditions décrites font l'objet d'une attestation sur l'honneur qui doit être remplie par l'intéressé. Par ailleurs aucune condition de niveau de qualification, de diplôme…n'est mise à la charge des publics bénéficiaires. On observe ainsi clairement la volonté du législateur d'appliquer de façon générale et ouverte le dispositif à un large public défini comme « jeune ».

§3 L'aide de l'état

L'aide financière de l'état est un des piliers du dispositif mis en place par le gouvernement. Elle se présente sous la forme d'une aide forfaitaire versée mensuellement par l'état (par intermédiaire, CNASEA) aux organismes employeurs. Elle correspond à 80% du SMIC brut par emploi créé (92000 par an) et ne donne lieu à aucune charge fiscale ou parafiscale. L'aide est accordée pour une période de cinq ans.

L'employeur peut également bénéficier de cofinancements de collectivités territoriales, d'établissements publics locaux ou territoriaux, ainsi que de toute autre personne de droit public ou de droit privé. Nous reviendrons plus amplement sur les composantes de l'aide financière liée au

« Emplois-Jeunes » et sur l'ensemble des caractéristiques du financement de ces contrats à la Réunion [Partie II, Chapitre III de notre étude].

§4 Les contrats « Emplois-Jeunes » et le droit du travail

Le droit du travail appel de nombreuses remarques à l'égard des « Emplois-Jeunes ». Nous évoquerons simplement les points relatifs aux particularités des contrats institués par le législateur dans le cadre du dispositif. Pour le reste, en effet, il reprennent les principes applicables en vertu du droit du travail.

A] Le contrat conclu avec le jeune, est un contrat de travail de droit privé.

Selon la nature de l'organisme employeur, il pourra s'agir, soit :

™ D'un contrat à durée déterminée (CDD) spécifique, de cinq ans, auquel sont tenus de recourir des organismes employeurs. C'est le cas des collectivités territoriales et de presque toutes les autres personnes morales de droit public. ;

™ D'un contrat à durée indéterminée (CDI) de droit commun.

Le contrat à durée déterminée offre la particularité de s'étendre au delà du régime de droit commun, pour une durée de 60 mois. Il a la particularité également d'être non renouvelable. Le projet de loi prévoit que les conventions entre l'état et les employeurs sont pluriannuelles. Il incombe au pouvoir réglementaire de fixer leur durée. Celle-ci est pour l'instant de cinq ans. Il est convenu que l'aide de l'état ne puisse dépasser ce terme, ce qui n'implique pas en revanche que le contrat de travail du jeune soit conclu pour la même durée. Il n y a pas obligatoirement de corrélation entre la durée de la convention et celle du contrat de travail conclu avec le jeune. Le ministre a indiqué que c'est le contrat à durée indéterminée qui devra être la règle générale. Toutefois, le texte élargit la faculté de recours au contrat à durée déterminée et rend même celui-ci obligatoire dans certain cas. Si le contrat est conclu pour une durée déterminée, le régime qui lui est applicable déroge, sur certains points, au droit commun de ce type de contrat. (En ce qui concerne la durée particulièrement.)

La période d'essai d'un mois, renouvelable une fois, est obligatoire, contrairement au droit commun des CDD. Le contrat peut-être rompu par l'employeur et par le salarié à l'expiration de chaque année de son exécution (respect du préavis de deux semaines pour le salarié). La rupture du contrat à l'initiative de l'employeur ouvre droit pour le salarié au versement de l'indemnité égale à 6% du montant des salaires perçus sur une base maximale de 18 mois de salaires. Il n'existe pas d'indemnité de prise en charge spécifique pour ce contrat, en cas de démission du salarié. Il est prévu que le contrat puisse spécifiquement être suspendu pour permettre au salarié d'effectuer une période d'essai relative à une autre emploi.

En cas de rupture avant terme d'un CDD, l'employeur peut conclure pour le même poste, un nouveau CDD dont la durée sera égale à la période de versement de l'aide de l'état restant à courir. Cela veut dire que plusieurs salariés peuvent se succéder sur le même poste durant la période légale et contractuelle de 60 mois.

B] Les contrats « Emplois-Jeunes » du secteur public, un statut mixte ?

Le nouvel article du code du travail L.322-4-20 stipule que « les contrats de travail conclu en vertu des conventions mentionnées à l'article L.322-4-18 sont des contrats de droit privé établis par écrit ».
Il n'était pas clairement établis que le caractère des contrats, dans l'hypothèse où ils sont conclus par une collectivité territoriale ou une autre personne morale de droit public, pour des activités susceptibles de se rattacher au service public (et dont ces personnes publiques ont la charge), soit un caractère de droit privé. La disposition légale aboutit à une dualité de statuts des agents employés par ces personnes publiques, les uns bénéficiant du régime des fonctionnaires ou, au moins, des contrats de droit public, les autres étant soumis aux règles du droit privé. Pourtant, c'est une situation déjà connue et de plus en plus commune, dans le cas par exemple des privatisations de services publics, prévoyant la préservation du statut de fonctionnaires pour les agents en cours d'activité. En conséquence, l'ensemble des litiges afférents au contrat, entre le jeune et l'employeur, relève de la compétence prud'homale. Ce qui n'est plus la règle en ce qui concerne les litiges opposant l'employeur à l'état.

SECTION II - LES FORMALITES ET LES ACTEURS DU DEROULEMENT PROCEDURAL

L'ensemble de ces préoccupations est contenu dans la circulaire d'application CDE n°97/25 du 24 octobre 1997. Une convention pluriannuelle doit être conclue entre l'organisme employeur et l'état. Et ce, dans le cadre d'un projet d'activité préalablement détecté et sélectionné au plan local, à partir d'un cahier des charges. Aucune embauche ne peut intervenir avant la date de signature de la convention.

§1 La détection des projets au plan local

Les préfets sont désignes par les textes comme des « animateurs locaux ». Ils seront chargés de repérer les initiatives locales, de les mobiliser et de favoriser leur développement. Ils sont par ailleurs invités à se rapprocher des acteurs de terrain : élus responsables élus associatifs, intervenants sociaux, partenaires économiques et responsables de service public impliqués dans la vie locale. Des appels à projets devront être lancés au niveau le plus approprié pour mobiliser les acteurs et organiser une offre de services de proximité : bassin d'emploi, bassin de vie, agglomération urbaine, structure intercommunale.

La loi prévoit la désignation dans chaque zone, d'un « pilote » qui devra assumer la fonction d'une sorte de facilitateur, de mobilisateur et d'animateur : maire ou élu municipal, représentant de l'état, responsable associatif, ou encore, « toute personne qualifiée ayant démontré sa bonne connaissance des questions relatives au développement local et à la création d'activités » [circulaire CDE n°97/25 du 24/10/97]. Le pilote sera notamment chargé des missions suivantes :

- Information sur le dispositif ;
- Détection des besoins non satisfaits au plan local ;
- Repérage et mobilisation des opérateurs potentiels ;
- Conseil des porteurs de projets et orientation, vers le service instructeur, des projets arrivés à maturité ;
- Cohérence des projets détectés (entre eux et par rapport à l'ensemble des activités et services disponibles localement).

Le service public de l'emploi se voit lui aussi attribuer un rôle. Les missions locales pour l'emploi, les missions locales et les PAIO participent à la mise œuvre du programme Emplois-Jeunes. L'agence locale pour l'emploi est chargée des missions suivantes

- Prospection des employeurs ;
- Appui aux porteurs de projets pour la définition des postes et des critères de recrutement ;
- Collecte de diffusion des offres d'emploi auprès de ses partenaires ;
- Mise en relation des jeunes sans emploi avec les employeurs ;
- Validation des profils des candidats au regard des compétences requises ;
- Facilitation de la démarche des jeunes…

Cette phase de mise en place du dispositif « Emplois-jJeunes » est primordiale. Elle apparaît également relativement lourde et complexe. On peut sans conteste penser que la réussite de la mesure sur un plan local dépendra de l'attitude volontariste des différents acteurs et de leur capacité à assurer la cohésion de ce « gigantesque » ensemble. Le législateur n'a-t-il pas présumé des possibilités contextuelles de chacun ?

§2 L'instruction des dossiers

La demande de conventionnement est adressée au préfet (DDTEFP). Elle prend la forme d'un dossier de candidature intégrant les différents éléments de réponse en référence au cahier des charges (ainsi, le cas échéant, que l'avis des représentants du personnel sur le projet de convention).

A] L'autorité administrative compétente

Dans la grande majorité des cas, l'instruction et la décision relèvent du préfet (ce qui est le cas pour la Réunion), c'est-à-dire en pratique, de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Lorsqu'un projet concernant l'activité éducatrice est présenté par un établissement d'enseignement public ou par un établissement privé sous contrat, l'instruction, la décision et la réalisation éventuelle de la convention, de même que son contrôle, relèvent de la compétence des autorités académiques (et non au préfet par exception au principe général). Les activités par contre, demeurent de la compétence des préfets, qui consultent les autorités académiques sur les projets de conventions concernés.

B] Les critères de sélection des dossiers

Voilà l'occasion de souligner quelques aspects et « innovations » fondamentaux du dispositif contribuant en partie à rénover les politiques d'aide publique en faveur de l'emploi.

Par exemple, les aides prévues dans le cadre du dispositif « Emplois-Jeunes » ne sont pas distribuées dans une logique de « guichet » et l'administration est chargée de mettre l'accent sur la qualité des projets. L'application efficace du dispositif passe par une implication et une responsabilisation réciproques des services concernés. Le préfet veille donc en particulier, dans le cadre de l'instruction des demandes de conventions, à la prise en compte des critères et éléments suivants.

1°/ La non substitution à des activités et emplois existants

Les projets retenus sur un territoire et par un porteur donnés ne devront en aucune façon se substituer à des emplois déjà existants dans le secteur marchand, le secteur privé non lucratif, ainsi que dans les structures d'insertion par l'économique. Ils ne doivent pas se substituer non plus aux publics prioritaires de la politique de l'emploi, bénéficiaires d'une mesure d'insertion professionnelle (chômeurs de longue durée et chômeurs âgés, RMIstes, handicapés…). C'est le cas enfin des collectivités et établissements publics par rapport à des emplois publics existants ou correspondant à des missions traditionnelles et qui ont vocation à être occupés par des agents relevant des régimes statutaires de la fonction publique. « L'exercice » paraît indéniablement difficile.

2°/ Le maintien de l'effort en direction des jeunes pas ou faiblement qualifiés ou rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Cela signifie que devront être « privilégiés » :

-™ L'accès au dispositif « Emploi-Jeunes », des publics les moins qualifiés ou rencontrant des difficultés particulières d'insertion, en particulier ceux ayant bénéficié d'un dispositif d'insertion, ou encore ceux résidant dans les zones de revitalisation rurale ou dans les quartiers en difficultés.

™ L'articulation du programme « Emplois-Jeunes » avec la politique de la ville. L'ANPE et le réseau des missions locales et des PAIO (notamment dans le cadre des espaces jeunes) interviendront en matière d'orientation des jeunes, de définition des postes, de procédures de recrutement et d'accompagnement.

™ Encouragement des efforts des employeurs en direction de ces jeunes (fixation notamment, d'objectifs quantifiés avec les partenaires).

™ Adéquation entre les diplômes, le niveau de qualification et les emplois proposés dans le cadre du dispositif, afin d'éviter l'embauche de jeunes sur-diplômés.

3°/ La réalité des financements des emplois créés

L'un des critères de sélection des dossiers pris en compte lors de l'instruction portera naturellement sur les capacités de l'employeur à assumer la part de financement restant à sa charge et à proposer des perpectives de pérennisation. L'employeur peut rechercher des cofinancements auprès des collectivités territoriales, d'établissements publics locaux ou territoriaux, ainsi que toute autre personne morale de droit public ou privé.

4°/ Les perspectives anticipées

Un dispositif national d'appui à la professionnalisation des activités sera mis en place par le ministère de l'emploi..

La professionnalisation du jeunes consistera en l'identification des compétences individuelles du candidat au moment du recrutement, ainsi qu'en la validation progressive de la qualification professionnelle acquise.

L'état pourra dans certains cas, en lien avec le conseil régional et en fonction de la qualité du projet de professionnalisation proposé, accompagner l'effort de formation de l'employeur.

C] La décision de conventionnement

Elle appartient in fine au préfet qui signe la convention en quatre exemplaires dont trois sont destinés à l'employeur, au CNASEA et au pilote. En cas de refus, une décision motivée est adressée au demandeur. En cas de financements complémentaires émanant des collectivités territoriales une concertation doit être engagée avec ces dernières avant que soit arrêtée la position de l'état

Dans le cas spécifique des DOM, le comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi est régulièrement informé des conventions conclues par le préfet, ou le cas échéant, par les autorités académiques, afin d'associer les organisations patronales et syndicales à la mise en œuvre du dispositif.

Des conventions de promotion pour l'emploi peuvent par ailleurs, être conclues par l'état, afin de favoriser l'élaboration et le suivi des projets de développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

D] Descriptif du contenu conventionnel du cahier des charges et de la convention

Les dossiers permettant de répondre à l'appel à projets sont tenus à la disposition des demandeurs auprès de chaque équipe d'animation locale et de la DDTEFP.

1°/ Le cahier des charges (Cf. ANNEXE 3)

Il porte sur les éléments suivants :

™La description du projet et calendrier de mise en œuvre. Cela comprend, l'échéancier prévisionnel des recrutements, des précisions concernant la nature et le volume de l'activité permettant de vérifier que la création d'emploi à temps plein n'est pas possible (cas d'une embauche dérogatoire à temps partiel) ; la mention de la convention collective de rattachement ; voire de l'accord collectif applicable…

™Les caractéristiques de l'activité envisagée au regard des besoins à satisfaire, de l'environnement social et économique dans lequel elle s'inscrit et de l'offre déjà existante. C'est-à-dire sur la nature de cette activité, sur son utilité sociale, sur la nature du besoin émergent ou non satisfait, et…

™Les perspectives de développement du projet à court et moyen terme, et de pérennisation des emplois (établissement d'un plan d'activité prévisionnel sur trois ans, accompagné des budgets correspondants ; mention des relais envisageables pour la solvabilisation de l'activité etc.…

™Le public visé par le recrutement. Il peut être précisé si le recrutement vise à privilégier des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion particulière (quartiers difficiles…).

™La cohérence du projet avec les mesures en faveur de l'insertion des personnes en difficultés mises en œuvre précédemment par le demandeur

™Et enfin sur les actions envisagées pour assurer la professionnalisation des activités concernées ; y compris, le cas échéant, les actions de formation des salariés exerçant ces activités, ainsi que les perspectives de valorisation de l'expérience professionnelle etc.…

2°/ La convention

Elle porte sur tout un ensemble de précisions (Cf. ANNEXE 4). On peut énumérer : la description des activités prévues, le nombre de postes et la nature des contrats de travail ouvrant droit à l'aide et dont la nature est envisagée, la durée collective de travail applicable, la convention collective éventuellement applicable, les modalités de contrôle d'application de la convention…

3°/ Les formes de contrôle légal

La notion de contrôle et ses conditions d'application sont sans aucun doute l'un des points critiques majeurs du dispositif. Il reste pour l'essentiel encore à mettre en place et le contrôle a posteriori s'annonce déjà sur de nombreux points, énigmatique et complexe. Le législateur ayant eu soin de prendre quelques précautions préalables prévoient des mécanismes administratifs simples reprenant globalement les grands principes du droit du travail déjà connus

Ainsi, naturellement, le contrôle du dispositif passe par l'obligation légale d'information en matière de convention « Emplois-Jeunes », auprès des institutions représentatives du personnel. Cette information porte sur les conventions conclues par l'organisme employeur et sur le suivi annuel de l'exécution des conventions. Il est prévu, de façon facultative et par consultation préalable, que l'avis de ces institutions puissent être associées à la demande de conventionnement adressé à la DDTEFP.

Concernant le contrôle de l'exécution de la convention, l'employeur est tenu de fournir, à la demande de l'administration, tout élément de nature à permettre de vérifier la bonne exécution de la convention et la réalité des emplois créés.

En cas de non respect des clauses de la convention le préfet, après avoir entendu les explications de l'employeur, peut résilier la convention et demander le reversement des avances correspondant à des périodes non effectivement rémunérées. Lorsque l'aide est obtenue à la suite de fausses déclarations ou lorsque la convention est détournée de son objet, le préfet doit résilier la convention et demander le reversement des sommes indûment perçues.

§3 Les spécifités de la procédure d'application locale

Les institutions locales se sont engagées très rapidement dans le dispositif. On peut noter une certaine focalisation des mécanismes de la procédure autour des services déconcentrés de l'état. Ainsi, le comité de pilotage pour le département Réunion se situe expressément au sein des services de la préfecture. En outre, la rapidité d'implication des autorités publiques locales ont incité la mise en place d'une procédure originale. Le cadre légal et formalisé des organismes participant au déroulement de la procédure n'étant pas établi, il a du être imaginé localement.

A] La mise en place des CLADEJ

Les services du préfet ont élaboré un « dispositif procédural » volontairement déconcentré, axé et représenté par la mise en place d'organismes intermédiaires peu formels : les Commissions Locales d'Animation du Dispositif « Emplois-Jeunes » (CLADEJ).

Il existe une CLADEJ dans chaque arrondissement (soit 4 CLADEJ : Nord, Sud, Est, Ouest).
Ces structures sont pilotées par les services de la préfecture ou de la sous-préfecture. En revanche leur fonctionnement opérationnel demeure relativement aléatoire et peu réglementé. Ainsi, la fonction de secrétariat peut être assurée de façon indifférenciée et alternative par les services administratifs de la sous-préfecture, ou les missions locales. Ainsi, dans deux arrondissements réunionnais le secrétariat est assuré par les missions locales.

Ces CLADEJ ont pour vocation de recevoir et d'instruire les projets émergents. L'instruction se déroule sur deux niveaux :

® En premier lieu, un avis technique et administratif ;
® En second lieu, un avis des socioprofessionnels et des institutions politiques.

Les CLADEJ sollicitent de façon différencié, l'avis des services techniques compétents en fonction de la nature et des composantes du projet proposé. Notons que le recours à cette compétence est relativement aléatoire compte tenu du caractère parfois singulièrement atypique de certains projets. Cette « singularité » liée à la vocation novatrice suscitée par les textes, les rend difficilement assimilables à un quelconque secteur d'activité. Les CLADEJ procèdent pour cela à des regroupements élargis par secteur d'intervention ; Ainsi, le projet peut être rattaché soit à l'éducation, soit à la sécurité, soit au secteur de l'environnement, soit au logement, soit à la vie urbaine. Cette catégorisation subjective, fait par ailleurs office de nomenclature pour les services de la préfecture.

Les services compétents, lorsqu'ils sont identifiables, sont systématiquement appelés à donner leur avis sur l'utilité sociale d'un projet et ses possibilités de pérennisation. Le 2ème avis, concernant les socioprofessionnels et les autorités politiques est rendu lors des réunions des CLADEJ concernées. Elles se réunissent normalement à échéance régulière en fonction de la masse globale des dossiers à examiner. Il est à noter pourtant que ces réunions sont de plus en plus ponctuelles. Au lancement du dispositif, les CLADEJ se réunissaient une fois par semaine ; aujourd'hui, seulement une fois par mois. Les durées d'instruction sont également extrêmement variables en fonction de la nature et de la complexité des projets. Si elles ont rarement dépassé un mois en moyenne, certaines n'ont duré que deux à trois jours.

Les CLADEJ sont indéniablement des acteurs clefs de l'application du dispositif à la Réunion. Elles conditionnent largement en amont, la nature et la quantité d'emplois, retenus en aval du processus. Elles n'ont pas échappé à la polémique. En raison de leur manque de formalisme et de leur caractère relativement aléatoire, certains ont remis en cause leurs compétences et leur réelle volonté dans la bonne application du dispositif.

Après avoir été validés par les CLADEJ, les projets repassent par les services de la préfecture où ils font l'objet d'une convention entre l'employeur et le représentant de l'état. (La convention est contrôlée par la préfecture et la DDTEFP).Le projet fait ensuite l'objet d'une notification et le versement de l'aide forfaitaire est assurée (le 20 de chaque mois) par un organisme choisi en raison de sa neutralité : le CNASEA (Cette structure à vocation agricole déjà sollicitée dans le cadre du dispositif CES a en effet acquis une certaine expérience dans le domaine de l'insertion).

Bien que présentant un caractère complexe, au moins du point de vue de la mise en place et du contenu opérationnel, cette procédure, selon les responsables concernés de la préfecture, répondait

aux objectifs qui lui étaient assignés et à su, au regard des résultats engendrés, faire preuve d'efficacité.

SECTION III - LE CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF

Le champ d'application des « Emplois-Jeunes », ou la recherche d'une définition précise d'un type d'emploi répondant strictement aux volontés du gouvernement, constituent une partie relativement obscure et imprécise du dispositif. Pourtant, les ministères concernés semblent avoir déjà fournit un travail d'investigation important au moment de l'adoption de la loi, qui se traduit par la proposition de plusieurs secteurs d'orientation.

§1 Les « CEJ de droit commun »

Ils existent tout d'abord des conditions légales d'application. Ainsi, pour donner lieu à la conclusion d'un contrat « Emplois-Jeunes », les activités créatrices d'emplois retenues doivent présenter un caractère d'utilité sociale et répondre expressément à des besoins émergents ou non satisfaits.

Les activités éligibles sont déterminées au niveau départemental et au cas par cas. Nous l'avons vu, les CLADEJ, dans le cas du dispositif d'application mis en place à la Réunion, ont ici, un rôle fondamental à jouer. On observe clairement la volonté du gouvernement de recourir à « l'effort de créativité » local et de se reporter ainsi sur la responsabilisation imposée des acteurs locaux. L'état fournit ainsi les moyens financiers et légaux de ces créations d'emplois et sous-traite en quelques sortes leur émergence et leur application effectives aux institutions locales.

La loi énumère un certain nombre de secteur d'activités sans qu'il s'agisse d'une liste limitative. Ils se répartissent globalement selon les secteurs suivants :

® Culture,
® Sport ;
® Education ;
® Environnement ;
® Proximité.

Le rapport d'information de l'assemblée nationale « Emplois-Jeunes :mode d'emplois » n°337 du 17 octobre 1997, comporte à ce titre une liste indicative des métiers d'initiative locale et de proximité ouverts aux jeunes. De même, le dossier d'information « Nouveaux services - nouveaux emplois » réalisé en août 1997, par le ministre de l'emploi et de la solidarité donne, à titre indicatif, des exemples de métiers répartis en huit grands secteurs :

- Education : Coordonateurs de soutien scolaire,
- Famille, santé, solidarité : accompagnateurs de personnes dépendantes placées,
- Logement : agents de gestion locative,
- Transports : accompagnateurs d'enfants, agents de prévention et d'ambiance,
- Culture : agents de développement du patrimoine culturel,
- Justice :
- Médiateurs sur le plan pénal ou familial, accompagnateurs en matière de réinsertion des détenus,
- Sécurité : médiateur local, agent d'accueil, d'orientation et d'aide aux victimes,
- Environnement : techniciens de traitement des déchets industriels et urbain, etc.…

Le rapport d'information « Emplois-Jeunes : mode d'emploi » n°337, complète la liste des secteurs visés par la loi et décline tout un ensemble de types d'activité potentiels par l'intermédiaire d'une liste de métier d'initiative locale. 22 métiers sont ainsi évoqués. Ce rapport fait également la première tentative d'élaboration du contenu de ces nouvelles tâches (cf. ANNEXE 5). Nous reviendrons volontairement plus amplement sur la problématique d'élaboration du contenu de ces nouveaux métiers mais de façon plus spécifique à la Réunion.

Notons enfin que certains acteurs de terrain regrettent le manque de précision de la loi vis à vis de ces nouveaux métiers. Ainsi, dans un article de la revue « rebondir », n°56 de novembre 1997, le responsable de la mission locale de Bagnolet Eric Ziak dénonce le caractère très évasif des 22 métiers énoncés par le plan AUBRY : « c'est un pense-bête pour élus en manque d'idée ».

§2 Le cas spécifique des emplois jeunes du service public : quelques exemples

Les textes d'application relatifs aux « Emplois-Jeunes » stipulent clairement que toutes les personnes morales de droit public ont accès à cette nouvelle disposition pour l'emploi des jeunes. Les services publics, globalement, ont été engagés de façon rapide et importante dans le dispositif, se voyant ainsi attribuer la fonction de supporter l'effort consenti par l'état. L'état s'engage en effet à assurer 100% du financement de ces emplois. Il est entendu qu'une part importante d'entre eux a été créée au sein de ses différents services. L'image gravée dans la conscience de l'opinion publique aujourd'hui, est d'ailleurs amplement corrélée à la levée de boucliers qu'avaient suscité ces « nouveaux emplois » à l'annonce de leur création au sein des services de la fonction publique. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les « Emplois-Jeunes » créés au sein de l'éducation nationale.

Nous n'évoquerons pas ici de façon exhaustive et détaillée l'ensemble des services publics et des corps d'état concernés par la mesure. Notons simplement que des plans de créations massives d'emplois ont eu lieu ,au sein principalement, de l'Education nationale et de la police nationale. De façon annexe, par exemple, on retrouve des plans de créations moindres au sein des services de la Justice…

Nous nous intéresserons volontairement aux typologies « Emplois-Jeunes » de la fonction publique existant de façon non marginale à l'île de la Réunion, soit : les emplois de l'éducation nationale, les emplois de police et enfin les emplois attribuables de façon élargie aux services de la Poste.

Nous l'avons vu, certains « Emplois-Jeunes » contractés au sein du service public dans sa globalité, font appel à une certaine novation (au moins sur le plan du Droit). Ces emplois comportent certaines spécificités en dépit du fait qu'ils soient globalement soumis aux mêmes problématiques et aux mêmes enjeux que les « Emplois-Jeunes » de droit commun. On peut pourtant penser que ces emplois bénéficient d'un cadrage plus stricte des problématiques et des perspectives offertes. Un travail conséquent des différents ministères de rattachement par exemple a permis de décrire assez précisément des profils de poste et à en définir le contenu. Cette première étape facilitera largement l'élaboration des contenus de formation escomptés et l'adoption définitive des référentiels d'emploi.

A] L'éducation nationale

Dés le mois d'octobre 1997, les premiers « aides éducateurs » été en action sur l'ensemble du territoire français. Ils ne manquèrent pas de susciter la suspicion et parfois la contestation des

syndicats enseignants. Force est admettre que cela permit rapidement d'identifier l'ensemble des problématiques et des enjeux qui seraient liés jusqu'à aujourd'hui au dispositif « Emplois-Jeunes ».

1°/ La fonction « d'aide-éducateur »

Les CEJ de l'éducation nationale répondent à la fonction générique d'aide éducateur. Pourtant, l'ensemble des « Emplois-Jeunes » contractés dans l'éducation nationale sont affectées de façon différenciée à plusieurs domaines d'intervention. Le texte de loi original prévoyait que ces « nouveaux emploi » prennent en charge au sein des établissements d'enseignement, à la fois des fonctions communes à la profession d'enseignement (mais cela de façon extensive et complémentaire : encadrement des élèves en-dehors des temps d'enseignement, médiation entre l'élève et son environnement…), puis des fonctions spécialisées ou périscolaires , répondant aux compétences nécessitées par le projet spécifique de chaque établissement (accès à Internet, appui aux documentalistes…).

Un rapport remis au mois de mars par les deux inspections générales de l'éducation nationale (Igaen et IGEN) au ministre Claude ALLEGRE permet de dégager quatre grands domaines dans lesquels interviennent les aides-éducateurs :

™Développement des nouvelles technologies,
™Animation culturelle et sportive,
™Gestion des bibliothèques et centre de documentation,
™Soutien scolaire.

Ces aides-éducateurs estimés à 33000 sur l'ensemble du territoire, interviennent dans les écoles, les collèges et à titre exceptionnel, dans les lycées. Ils sont estimés à 930 au mois de mai 1998 pour l'île de la Réunion. Le rapport souligne l'effet bénéfique des « Emplois-Jeunes » dans l'éducation qui permettraient d'améliorer l'encadrement des élèves et d'optimiser l'utilisation des équipements. Il ne manque pas en revanche de souligner quelques craintes sur l'évolution de leur fonction au sein des établissements ainsi que sur leur avenir : « on rencontre des aides éducateurs qui apprennent à des enfants à lire (…) des aides éducateurs sont parfois transformés en aides-administrateurs des chefs d'établissement »…

B] Les « Emplois-Jeunes » dans les services de police :

Les adjoints de sécurité font l'objet d'un article spécifique de la loi, qui prévoit qu'il s'agit d'agents de droit public recrutés par l'état et placés auprès des fonctionnaires des services actifs de la police nationale pour exercer des missions d'accueil et de sécurisation (surveillance générale, îlotage, relations avec les victimes…).

Ces salariés ont la particularité de bénéficier d'une formation initiale d'une durée de deux mois qui comprend une partie théorique en école d'une durée de six semaines, ainsi qu'un stage de deux semaines en services. Une formation complémentaire individualisée et adaptée au poste de travail occupé par l'adjoint e sécurité est également possible afin d'approfondir ses connaissances et les techniques professionnelles requises. L'adjoint de sécurité bénéficiera ensuite, comme l'ensemble des salariés du corps d'affectation, de la formation continue. Ils se détachent en cela des CEJ de droit commun soumis à l'incertitude quant à l'avenir des formations à mettre en place.

Dans le cadre des contrats locaux de sécurité, il existe des emplois d'agents locaux de médiation, qui sont des « Emplois-Jeunes » de droit commun, recrutés par les collectivités locales ou les

associations et financés en conséquence par l'état à hauteur de 92000 francs par an. Ces emplois doivent permettre de développer des dispositifs préventifs, tout particulièrement dans les villes, et de favoriser l'émergence d'emplois dans le domaine de la médiation sociale.

Les CEJ embauchés au sein des services de Police dans le département de la Réunion, concernent un plan de création restreint de 20 emplois.

C] Un exemple de service public « annexe » : La Poste

La poste, afin de « montrer l'exemple » [rapport annuel, La Poste, 1997], s'est engagée à recruter 5000 jeunes en CEJ entre 1997 et 1998. Après une présélection réalisée par l'ANPE, puis un passage devant un « jury postal », les 2200 premiers jeunes ont été intégrés à la Poste sur l'ensemble du territoire national. La poste s'est engagée à les embaucher définitivement. Ils ont tous été affectés à des fonctions d'accueil dans 1400 bureaux prioritaires, dans le cadre de la stratégie d'amélioration de la qualité de service du réseau grand public. Leur accueil a été accompagné par une opération d'information préalable auprès des agents et des chefs d'établissements des bureaux concernés (« écoute et dialogue »). Ils reçoivent à leur arrivé, le soutien d'un tuteur interne qui favorise la réussite de leur intégration au sein des services.

Le plan de création de CEJ pour la Réunion concerne une quarantaine d'emplois. Il est à noter que la capacité d'assimilation de ces emplois sur le plan financier, et plus largement matériel, est sans commune mesure comparable à celle d'une grande majorité des « Emplois-Jeunes » de droit commun.

L'évolution des CEJ au sein de ces services publics est extrêmement cadrée. Les recrutements n'auront pas lieu, a priori, au-delà des plans de créations « Emplois-Jeunes » initialement fixés. Il est difficile d'apprécier formellement l'état de ces emplois pour l'ensemble des services publics concernés. C'est le cas par exemple en ce qui concerne les perspectives offertes en termes de formation ou de pérennisation, dans la mesure où l'information les concernant relève directement des ministères respectifs. Par ailleurs, ces emplois ne relèvent pas de la procédure élaborée par le législateur et imposé de façon « autoritaire » à l'ensemble des « Emplois-Jeunes » de droit commun. Les alternatives les concernant sont réduites. Ainsi, par exemple, il n'existe pas de plan d'assimilation prévu des « Emplois-Jeunes » au sein de l'éducation nationale à l'issu de la période contractuelle de cinq ans. On peut pourtant pertinemment penser que des solutions seront apportées sur le plan de l'insertion professionnelle de ces jeunes de façon plus aisée que pour les autres types de CEJ. Il existe des capacités extrêmement divergentes, entre les services publics et les autres bénéficiaires légaux de la mesure, pour traiter les problématiques soulevées par les « Emplois-Jeunes ». C'est pourquoi, il est nécessaire de traiter ces emplois, échappant à « la logique de développement local » induite pour les autres CEJ, de façon différenciée.

§3 Conclusion partielle : Les apports de l'analyse juridique et légale du dispositif

Les textes de loi procèdent à un découpage précis du dispositif « Emplois-Jeunes ». Ils fournissent un éclairage considérable sur les conditions d'application du dispositif. On perçoit globalement ce que le dispositif (« à l'image du gouvernement »), devrait être. Ce qui n'implique pas radicalement dans les faits qu'il le soit.

Cette analyse contribue à attribuer aux « Emplois-Jeunes » une certaine rigidité. Elle évoque intrinsèquement la volonté du gouvernement de mettre en avant le travail de réflexion

antérieurement réalisé et de provoquer le sentiment d'un dispositif relativement systématisé et parfaitement cadré. Cela demeure perceptible sur la forme car sur le fond, force est de constater que les imprécisions demeurent. C'est en cela également que le dispositif accuse son caractère éminemment novateur et parfois, il est vrai, expérimental.

Imposer l'émergence de métiers totalement nouveaux répondant à des référentiels professionnels précis, sans que ceux-là viennent concurrencer des emplois préexistants, n'indique rien, en revanche, sur les moyens et les possibilités de les mettre en œuvre.

En second lieu, le respect de ces grands principes de fonctionnement dépend largement de la bonne volonté et de la capacité des agents locaux pour les appliquer. L'état assurant la grande partie du financement de ces nouveaux emplois, « sous-traite » en revanche au tissu économique et social local, le soin de les concrétiser et de mettre en application des principes qu'il a seul (en amont) édicté. L'état réitère d'une certaine façon les défaillances associées à « la logique de projet ». Ces défaillances consistent à évincer de la conceptualisation des projets l'ensemble des acteurs qui seront associés à leur réalisation. Il est entendu que la loi et les textes d'application contiennent en germes de nombreuses problématiques originellement liées au dispositif.

L'analyse juridique des « Emplois-Jeunes » permet également d'en faire émerger l'originalité. S'ils possèdent des éléments communs avec les formes de contrats-aidés du secteur non marchand existantes, ils s'en dissocient en de nombreux points. Par la nature des emplois créés ou par son financement exceptionnel, par exemple. Le gouvernement, encore récemment, indiquait qu'il n'y aurait pas de limite imposée à la création « Emplois-Jeunes ». C'est-à-dire, ni quantitativement, et par conséquent, ni financièrement.

Ce dispositif consacre la volonté du gouvernement de faire émerger de véritables emplois (à temps plein) et ouvrant droit aux avantages d'un statut salarial conventionnel. L'idée se résume ainsi de façon simplifiée : « la croissance et les différents dispositifs d'aide à l'emploi étant incapables d'influer sur le problème de l'emploi et du chômage des jeunes de façon satisfaisante, la solution est alors de fabriquer massivement et de toutes pièces de nouveaux emplois ». L'offre sur le marché de l'emploi est instantanément majorée. La stimulation artificielle de la demande sur le marché devra ensuite permettre le pérennisation à longs termes de ces emplois. Les effets d'une telle politique sont immédiatement perceptibles et se démarquent largement, compte tenu de leur durée, des solutions d'insertion offertes par des contrats de type CES.

Les marques d'originalité sont légions. Retenons encore la novation induite par la procédure retenue. Elle implique de façon tout à fait originale la participation de tous les échelons territoriaux et des différents acteurs du tissu économique et social local. Elle permet la concrétisation partielle des recommandations et des souhaits de certains mouvements associatifs directement en relation avec la réalité des besoins exprimés par la population. Elle s'inscrit ainsi dans une logique de développement local novatrice dans le cadre des politiques publiques d'aide à l'emploi et participe plus largement à l'instauration progressive d'une démocratie davantage participative (à défaut d'être toujours représentative).

Notons enfin que les « Emplois-Jeunes » constituent un champs d'innovation intéressant du point de vue du droit du travail. Par la nature des contrats légalement fixés tout d'abord : en offrant légalement la primeur au dispositif d'étendre la durée d'un CDD au-delà de deux ans certains craignent l'ouverture d'une « brèche » manifeste dans le droit du travail, au profit d'une nouvelle forme de structuration et de précarisation de l'emploi. Les « Emplois-Jeunes » seraient ainsi soumis à un régime exorbitant de droit commun tout à fait remarquable d'un point de vue juridique.

Soulignons (en guise de conclusion), que « l'innovation entraînera l'innovation ». Dans le domaine du droit (celui-ci ne dérogeant pas à la règle), « tout reste à faire ». Les grandes lignes sont tracées mais le caractère ambigu des CEJ, entre statut public et statut privé, laisse le droit sans réponse. On peut pertinemment penser que la jurisprudence se réserve de beaux jours, en contribuant à l'élaboration et à la construction d'un « nouveau droit ».

L'intérêt du recours au dispositif « Emplois-Jeunes dans un contexte particulier est établis. Ses composantes et ses principes d'application sont définis. Ce qui nous intéresse désormais est de savoir comment il est appliqué et quels en sont les premières répercussions perceptibles sur le territoire réunionnais : répond-il au problème du chômage des jeunes réunionnais ? Est-il en mesure de le faire ?… L'idéal serait de pouvoir procéder à l'évaluation du dispositif « Emplois-Jeunes » à la Réunion. Pour cela, pourtant, il faudra encore attendre.

PARTIE II

APPROCHE DESRIPTIVE ET QUANTITATIVE DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » A LA REUNION :

« UNE PREMIERE VUE D'ENSEMBLE »

CHAPITRE I – SUR LES VOIES DE L'EVALUATION

SECTION I - EN ATTENDANT L'EVALUATION…

La question que nous soulèverons ici, est celle de la pertinence et de la faisabilité d'une évaluation du dispositif « Emplois-Jeunes » dans son état actuel. L'évaluation nous permet également de mieux saisir ce qu'il faut prendre en compte lorsqu'on étudie une politique d'aide publique à l'emploi (Comment il faut l'aborder ?…). La nécessité de l'évaluation au regard des enjeux suscités (chômage des jeunes soutenu, précarisation de l'emploi, nécessité de solutions d'insertion efficientes, financements publics engagés conséquents…) paraît naturelle. Pourtant, compte tenu du caractère novateur de cette mesure, il faut bien admettre que même dans ce domaine, tout reste à faire.

§1 Les « Emplois-Jeunes » en tant que dispositif public d'aide à l'emploi

La politique de l'emploi se caractérise par les moyens qui lui sont attribués. Son rôle principal peut être résumé sommairement à celui de « correcteur » des effets provoqués par le fonctionnement du marché du travail dans un contexte économique et social particulier et dans le cadre d'un état donné du droit du travail.

Pourtant, ce rôle de « correcteur » réclame quelques précisions. Nous retiendrons comme définition des objectifs d'une politique de l'emploi celle évoquée dans le rapport de l'instance d'évaluation de la loi quinquennale (1996). Selon cette définition, la politique de l'emploi vise, d'une part, à *« diminuer le niveau global du chômage en favorisant la création d'emplois supplémentaires et de formes nouvelles d'activités »*[7] , au-delà de ceux qui seraient naturellement créés par les employeurs, mais elle a aussi pour vocation de *« redistribuer les chances d'accès à l'emploi » (cf. idem)*, en permettant le retour ou le maintien au travail des personnes qui ont a priori le plus fort risque de se retrouver durablement au chômage ou dans une situation sociale particulière. Il semble que cette définition corresponde (dans l'absolu), en vertu de la réorientation du dispositif vers les publics les plus en difficultés, aux objectifs généraux recherchés par la mesure « Emplois-Jeunes ». Etant entendu que cette politique concerne spécifiquement les *« Jeunes »* et s'adresse uniquement aux segments d'activités du secteur non marchand. On peut ajouter à cela comme cela était déjà le cas pour les travaux d'utilité collective (TUC) puis les contrats emploi-solidarité (CES), la volonté de répondre à des besoins collectifs non satisfaits avec l'espoir à terme de la consolidation des activités.

Ces objectifs peuvent être globalement associés au dispositif « Emplois-Jeunes » en tant qu'instrument de la politique de l'emploi. Pourtant, une définition davantage spécifique des objectifs de cette mesure s'impose afin de déterminer si oui ou non ils ont été pour l'instant respectés ou en partie réalisés. On peut estimer que l'ensemble des objectifs officiellement visés par ce dispositif sont contenus dans le texte de loi 97-940 et dans son décret complémentaire 97-954 (Ce

[7] *[*Cité dans, CSE –Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, *« l'évaluation en développement », La Documentation française, 1996]*

à quoi nous nous reporterons pour remédier à ces imprécisions et pour fournir même de façon peu formel un premier « cadre de référence »).

L'étude des textes de loi relatifs aux Emplois-Jeunes (ou *« nouveaux services, nouveaux emplois »*) permet de dégager un certain nombre d'objectifs. Elle nous permettra également de déterminer plus précisément ceux pour lesquels nous seront en mesure d'estimer s'ils peuvent ou pourront être réalisés et d'apporter ensuite quelques remarques (sur leur contenu) et recommandations pour qu'ils le soient.

Le Conseil Scientifique de l'Evaluation (C.S.R.) évoque à l'égard de ces deux objectifs distincts des politiques de l'emploi, bien qu'ils ne puissent être considérés selon ses experts, comme absolument antinomiques, leurs caractéristiques pas toujours conciliables [C.S.E. – L'évaluation en développement-1996]. En conséquence, les mesures de politique d'emploi se positionnent très différemment entre ces deux pôles

Certaines ont clairement pour vocation de créer des emplois additionnels (en mettant en place des techniques d'exonérations des charges sociales pour une embauche à temps partiel , d'un premier salarié…). D'autres ont principalement comme objet d'effectuer une *« correction »* de la sélection à l'embauche, ce qui est le cas en grande majorité des politiques intégrant un important volet de formation (stages préqualifiants…).

Dans la pratique et dans l'histoire des politiques publiques liées à l'emploi, on retrouve de la part des mesures appliquées la volonté de répondre à ces deux nécessités. La frontière qu'il existe entre ces deux effets distincts s'atténue en effet le plus souvent dans l'application d'une mesure, susceptible de provoquer des effets complémentaires à ceux originellement recherchés. Ainsi, dans le cadre du secteur marchand, les mesures d'incitation à l'embauche de certaines catégories de chômeurs par diminution du coût du travail, ont un but *« contre sélectif »* d'autant plus marqué que les publics qui peuvent y accéder sont définis de manière très stricte (chômeurs de très longue durée, jeunes sans aucun diplôme, etc.…), mais l'abaissement du coût du travail peut aussi avoir pour effet d'inciter l'employeur à créer des emplois supplémentaires…

Le C.S.E. émet à cet égard des remarques tout à fait intéressantes. Il n'existe pas en France, dans le contenu des programmes de lutte en faveur de l'Emploi, de précisions exhaustives sur leurs objectifs poursuivis et les efforts attendus. La classification la plus courante pour regrouper les mesures existantes fait davantage référence à leur forme réglementaire qu'à leur objectif principal (emplois aidés dans le secteur marchand, emplois aidés dans le secteur non marchand par exemple…). De plus, une même mesure peut dans le temps voir son positionnement changer sensiblement en termes d'objectifs, sans que ces variations soient explicitées dans un document administratif. Elles peuvent être l'effet de modifications réglementaires successives mais aussi d'évolutions engendrées par l'usage dans le temps qu'en font les bénéficiaires potentiels, les employeurs ou les agents du service public de l'emploi.

On observe une grande plasticité et adaptabilité de ces normes publiques qui rendent difficile la détermination fixe et impartialement exhaustive de critères d'évaluation. Cette imprécision, si elle est due à l'absence de synthétisation des mécanismes qui *« font ou défont »* l'emploi est d'ailleurs renforcée par les fluctuations provoquées par les changements politiques successifs.

Comment *« juger »* le dispositif "Emplois-jeunes" à la lumière de ces remarques ?

Celui-ci ne semble pas échapper à la mixité des objectifs. On peut simplement le catégoriser dans la mesure où il constitue un dispositif spécifiquement réservé au secteur non marchand et s'adressant uniquement aux *« jeunes »*.

Le débat initial portant sur l'extension de ce dispositif à quelques catégories du secteur marchand ainsi que la réorientation plus récente envisagée au bénéfice des jeunes résidant dans les zones les plus défavorisées et les moins qualifiés, laissent penser que les "Emplois-jeunes" subiront, comme toutes les politiques précédentes, mais probablement plus encore, des évolutions marquantes tout au long de leur histoire. Cette tendance est accrue par son caractère novateur, par les enjeux qu'il suscite, par la manne financière engagée et par les stratégies politiques susceptibles de se l'approprier. Le risque étant naturellement de voir ce dispositif transformé en un gigantesque *« fourre tout »* qui risquerait de ruiner ses chances de succès et de vicier ses possibilités ainsi que sa vocation initiale.

Du point de vue de l'évaluation, cela revient à dire même si cela ne concerne pas encore de manière forte et directement notre étude, que les travaux d'évaluation qui seront entrepris devront probablement réajuster au cours du *« cycle de vie »* du dispositif une partie des critères retenus. La simple hypothèse d'un changement politique plus ou moins radical à l'issu des 5 ans avec le renouvellement des mandats laisse peser un doute sur le maintien strict de l'orientation du dispositif. Rappelons pourtant que les "Emplois-jeunes" s'étaleront sur une durée approximative de 10 ans. Leur nature, leurs caractéristiques ainsi que celles de sa mise en application lui confèrent, une certaine *« plasticité »*. Notons également, compte tenu de l'aspect *« novateur »* du dispositif, que la perspective limite largement l'adoption définitive ou à long terme des critères d'évaluation qui ne devront pas in fine, comme cela risque d'être trop souvent le cas, dans une optique strictement politique, se limiter au nombre d'emplois créés. L'aspect quantitatif dissimulant adroitement les préoccupations liées au contenu des tâches, à leur légitimité aux moyens de leur contrôle et de leur pérennisation... Autrement dit, il convient de faire attention aux excès d'engouement plus ou moins maîtrisés ou justifiés, suscités par les possibilités d'un tel dispositif.

§2 Les « Emplois-Jeunes » un élément de novation pour les techniques d'évaluation

Concernant la construction des modèles d'évaluation, le dispositif "Emplois-jeunes", par sa nature, contrariera très probablement la volonté initiée depuis quelques années de la part des experts concernés, visant à uniformiser les techniques employés et à modéliser l'évaluation. Plusieurs rapports récapitulatifs du C.E.S.R. ont d'ailleurs permis d'avoir une vision d'ensemble sur certains segments des politiques de l'emploi. L'intérêt étant de pouvoir donner naissance à

un modèle d'évaluation reproductible, limitant l'effort et le temps nécessaires pour chaque nouvelle mesure en faveur de l'emploi et à réduire ainsi très probablement les coûts d'expertise. Pourtant, il faut admettre que *« La spécificité entraîne la spécificité »*. Ainsi, pour un dispositif novateur et particulier, il faudra construire un dispositif d'évaluation spécifique s'adaptant aux caractéristiques de la mesure et éclairant les aspects qui en font l'originalité. Cela apparaît d'ailleurs largement souhaitable afin de limiter les écueils consistant à localiser l'étude sur la mesure de quelques effets quantifiables au détriment d'autres types d'effets, on l'a vu essentiels, concernant les "Emplois-jeunes". Le risque étant de « *déboucher sur des impasses dans les analyses de causalité et de faire de l'évaluation un instrument pour les seuls spécialistes des techniques d'analyse quantitative* » [C.S.E. – L'évaluation en développement – 1996]. L'évaluation alors perdrait de son utilité pour l'amélioration progressive du fonctionnement du dispositif, dans la mesure où les acteurs de terrain, méfiants à l'égard des procédures d'évaluation, ne s'approprieraient pas les résultats pour faire évoluer leurs pratiques.

En fait, il faut admettre que les interrogations et les limites soulevées par l'évaluation sont nombreuses. Les écueils qu'elles suscitent sont pour la plupart à ce jour bien connus des experts qui la pratiquent, même si comme nous l'avons dit, elles continueront d'évoluer avec les dispositifs de lutte pour l'emploi (notamment les "Emplois-jeunes"). Il existe par ailleurs de nombreux et d'excellents ouvrages sur l'évaluation des politiques publiques retraçant très précisément les expériences antérieures, les différentes démarches retenues, les défaillances rencontrées, les méthodologies employées, les orientation souhaitées, ... (tout un ensemble de précisions en quelque sorte relatives aux pratiques d'évaluation). C'est pourquoi, celles-ci ne constituant pas la base de notre étude, nous nous contenterons d'isoler simplement quelques éléments et remarques complémentaires qui lui seront utiles.

§3 Les effets pour les bénéficiaires des politiques d'emploi : une interrogation traditionnelle applicable aux "Emplois-jeunes"

Le C.S.E. retient, dans le cadre de l'évaluation, des effets des mesures de politique d'emploi pour leurs usagers, deux types d'interrogation : « Comment toucher les personnes auxquelles les mesures étaient a priori destinées ? » et « Quelles conséquences pour les bénéficiaires de la mesure ? ». Si ces questions demeurent intéressantes dans le cadre d'une évaluation avenir du dispositif "Emplois-jeunes", elles méritent en revanche d'être précisées. L'intérêt pour nous étant de tester ainsi le rôle et la capacité d'insertion en tant que telle du dispositif "Emplois-jeunes".

La première question nécessite par exemple de savoir préalablement à qui s'adresse précisément la mesure. Si le dispositif « nouveaux emplois, nouveaux services » s'adresse clairement aux jeunes, on s'aperçoit, avec les orientations complémentaires discutées ou choisies, qu'il est difficile de déterminer définitivement à quel type de jeunes il s'adresse. Ce fût le cas notamment lorsqu'on a décidé de réorienter les dispositif en faveur des jeunes les plus défavorisés et/ou résidant dans les zones dites *« sensibles »*. Il reste que la consigne est perçue de façon diverse localement et qu'elle se révèle relativement confuse et peu contraignante. Là encore, les critères d'évaluation à retenir sont susceptibles d'évoluer. Quant à évaluer les conséquences pour les bénéficiaires de

la mesure ? Dans un dispositif pour lequel tout reste à faire, cela semble difficile objectivement à réaliser. Cela revient à évaluer les effets produits du passage en mesure par le public éligible ; or, comment estimer si un individu est passé en mesure ? S'il est passé 6 mois ou moins ? un an ? Deux ans ? ... Ou la totalité des 5 ans ? Certains *« candidats »,* même si les cas sont plus que résiduels, ont déjà exprimé leur souhait de quitter leur emploi. Rappelons de plus que le constat peut être suspendu d'un commun accord entre l'employeur et le salarié ou à échéance de chaque date anniversaire de la signature du contrat. Les effets produits par la mesure sur ses bénéficiaires fluctuera sensiblement a priori en fonction de la durée du contrat (mais pas seulement bien entendu).

L'intérêt de dégager quelques remarques et interrogations sur l'effet sensible ou escompté du dispositif en termes d'insertion apparaît évident et sera retenu ici comme une priorité.

Pour répondre aux interrogations soulevées par le dispositif à l'égard des publics bénéficiaires, plusieurs éléments de méthode sont offerts à la lumière des études et des évaluations du même type déjà menées.

En premier lieu, à l'aide d'indicateurs sommaires, on peut tenter d'estimer si les objectifs quantitatifs qui avaient été fixés ont été atteints. Cela revient à estimer les entrées dans le dispositif et plus précisément le nombre de *« présents »* à un moment donné. Pourtant, au-delà de ce relevé quantitatif, il serait d'un grand intérêt, particulièrement dans le cadre du dispositif "Emplois-jeunes", de vérifier si les caractéristiques des publics bénéficiaires correspondent bien aux priorités définies à l'origine par les textes réglementaires. Cet exercice devrait se montrer en principe relativement simple compte tenu de la précision et de la restriction des critères de sélections retenus : jeunes de 18 à 26 ans, sans emploi, ... soit des critères s'ajustant relativement aux catégories administratives déjà employées et connues (dans le système standard de suivi statistique notamment) : âge, sexe, formation, qualification, demandeur d'emploi, reconnaissance de handicaps...

Pourtant il est prévisible et observable que ces critères demeurent plus ou moins appliqués dans les faits et échappent à une tentative d'analyse plus précise du fait de l'opacité relative du dispositif et de la difficulté d'établir un contrôle (sur une mesure *« aussi étendue »)* au cas par cas. Cela reviendrait à analyser de façon complémentaire, les comportements des bénéficiaires (salariés et employeurs) de la mesure, l'action des acteurs chargés de la mise en œuvre du dispositif, mais aussi comme nous avons tenté de le faire, le contexte économique, social et institutionnel d'application de la mesure, puis son intégration ou son positionnement vis-à-vis des autres dispositifs des politiques de l'emploi...

Ajoutons à cela, qu'une grande partie de l'intérêt de l'évaluation du dispositif "Emplois-jeunes" concerne l'avenir de ses bénéficiaires. Evaluer son impact en terme d'insertion ou d'*«efficacité sociale »* revient à évaluer sa capacité à sinon intégrer ses bénéficiaires au marché du travail, avoir une incidence positive sur leur degré d'employabilité, sur leur statut, sur leur situation financière, sur leur situation familiale, sur leur équilibre psychologique, sur leur intégration à des réseaux sociaux stables...

Pourtant, « *même si l'on se borne à rechercher les effets du passage en mesure sur les situations vis-à-vis de l'emploi, le choix des méthodes de mesure et des indicateurs peut grandement influencer les résultats, et donc la nature des jugements que l'on portera sur l'action* ». [C.S.E. – « L'évaluation en développement – 1996]. Le même type d'incidence existe vis-à-vis du moment choisi de l'évaluation. Evaluer l'effet d'un dispositif sur l'employabilité de ses bénéficiaires impose de le faire sur une distance temps supérieure ou égale à un an à compter de la sortie de la mesure. En deçà de cette durée, l'évaluation fournira davantage des informations sur la capacité des acteurs du dispositif dans sa mise en application, à assurer le suivi des personnes, à assurer la réalisation des moyens et des mesures disponibles… Notons, que des facteurs (comme le contexte, la non homogénéité des applications correctes de la mesure par tous les bénéficiaires, le comportement des acteurs, …) conditionneront également largement les estimations.

§4 Pourquoi il est encore impossible de procéder à l'évaluation du dispositif « Emplois-Jeunes »

Comme le fait remarquer le Conseil Scientifique de l'Evaluation, les travaux d'élaboration entrepris *« ont souvent été limités à un moment donné de l'existence d'une mesure (quelques mois après son lancement par exemple) »*. Or, si l'on peut facilement faire remonter le lancement du dispositif à octobre 1997, mais effectivement et de façon opérationnelle (en termes d'embauche) à novembre pour la Réunion, nous sommes typiquement dans ce cas de figure. Ce travail interdirait comme nous l'avons vu, toute forme d'information précise et « *définitive* » en fonction des critères d'évaluation nécessaires retenus. C'est le cas notamment en ce qui concerne l'estimation des effets engendrés par le dispositif sur l'avenir de ses bénéficiaires. Il faut admettre autrement dit qu'*«il est encore trop tôt»*.

De façon plus cynique, le C.S.E. nous invite à relativiser en soulignant le *« caractère très lacunaire des mesures accumulées jusqu'à présent »* en terme d'évaluation. Nous préférerons comprendre cette remarque comme l'évocation du caractère aléatoire de certaines évaluations dans un contexte économique et social complexe (et) qui évolue rapidement. L'évaluation se heurte peut-être une fois encore aux limites imposées à toutes les volontés de modélisation et de systématisation formelle de l'environnement social.

En soulignant leur incapacité (bien que la volonté existe) de savoir *« quelle a été l'influence des évaluations successives sur les orientations données par les pouvoirs publics à la politique de l'emploi »*, les membres du C.S.E. nous invitent un peu plus à prendre du recul.

Il semble important de bien comprendre que c'est « la nouveauté » et donc l'expectative et l'incertitude qui s'en dégagent qui imposent un devoir de réserve et de précaution. Dans ce domaine les informations du gouvernement restent imprécises (voir inexistantes), et en termes de procédure l'évaluation demeure « l'Arlésienne » (ou plutôt une des Arlésiennes !) de ce dispositif. De plus en plus, l'échéance de la fin d'année 1998, date à laquelle un premier rapport d'évaluation du dispositif sera officiellement présenté au parlement, se fait attendre

A la lumière de tous les éléments évoqués et dans l'état actuel du dispositif "Emplois-jeunes", procéder à un simple suivi accompagné d'un bilan (et de perspectives) de la mesure semble s'imposer comme un choix plus légitime et plus judicieux. Il permettra en revanche, compte tenu du caractère récent du dispositif, d'apporter une véritable valeur ajoutée. Nous conserverons de la méthode d'évaluation des politiques d'aide publique à l'emploi, deux axes d'orientation ; le premier consistant à repérer l'incidence du dispositif sur l'emploi (nous y ajouterons dans le cas spécifique des « Emplois-Jeunes », la question du financement), le second tentant de fournir des éléments d'analyse concernant les répercussions des « Emplois-Jeunes » en terme d'insertion.

Un suivi/bilan nous permettra ensuite d'anticiper (ou de tenter de le faire), l'évolution des *« nouveaux emplois – nouveaux services »* à la Réunion et d'en dégager les enjeux.

SECTION II - … LE SUIVI/BILAN DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES »

§1 La logique d'approche retenue

Comme nous l'avions convenu en introduction, notre bilan se déroulera en plusieurs phases. Tout d'abord, nous ferons une première photographie du dispositif (analyse quantitative et spatiale) puis un état des lieux plus récent à une date arrêtée, à juin 1998. Au titre de l'engagement que nous avons pris par rapport à la démarche traditionnelle d'évaluation nous tenterons dans un premier temps (de façon quantitative) de confronter le dispositif à l'emploi. Puis nous expliquerons pourquoi les véritables enjeux de la mesure « sont ailleurs », et correspondent à la capacité du dispositif à fournir de véritable solutions d'insertion.

De façon moins formelle ensuite, nous élaborerons un « premier référentiel d'évaluation » sur la base des objectifs légaux du dispositif « Emplois-Jeunes ».

§2 Les champs d'analyse du dispositif « emplois jeunes » sont dictés par la nature de ses objectifs

L'étude des textes de loi relatifs aux « Emplois-Jeunes » (et « nouveaux emplois, nouveaux services ») permet de dégager un certain nombre d'objectifs. Elle nous permettra également de déterminer plus précisément ceux pour lesquels nous seront en mesure d'estimer au moins partiellement s'ils sont réalisés et d'apporter ensuite quelques remarques et recommandations (sur leur contenu) pour qu'ils le soient.

La circulaire CDE 97/25, du 24 octobre 1997, relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes (adressée par la ministre de l'emploi et de la solidarité aux préfets de région, de département, aux directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi qu'aux directeurs généraux de l'ANPE. et de l'AFPA), énonce avec une relative précision l'ensemble des objectifs visés par les pouvoirs publics à travers la mise en place du dispositif. Ces objectifs peuvent être regroupés sous plusieurs rubriques que nous essaierons de retranscrire ici de façon synthétique et logique.

En outre, cette circulaire semble répondre à la polémique provoquée dés l'annonce du projet de Loi sur l'emploi des jeunes et par l'adoption de la Loi 97/940 (16/10/97) confirmant et précisant l'étendu du dispositif. Les acteurs de terrain, les partenaires économiques et sociaux (ainsi que les

membres de l'opposition)…, en effet, avaient pu rapidement dénoncé l'imprécision du texte et de ses réelles ambitions. Ils avaient pu également et rapidement repérer les défaillances du dispositif et définir relativement précisément les enjeux soulevés et non explicités par la loi. (Substitution, concurrence, procédure de mise en place, pérennisation…). Bien que des difficultés demeurent, comme nous le verrons, nous pouvons dors et déjà souligné la bonne réactivité, sur ce point, du ministère de l'emploi et de la solidarité (ce qui, on le verra, n'est pas une donnée constante). Le rapport entre l'état, les collectivités locales ainsi que l'ensemble des acteurs de terrain concernés par la mesure,(ainsi que leur capacité à le maintenir) semble d'ailleurs être un élément fondamental dans la réalisation des ambitions suscitées. Ce partenariat est un élément d'avenir intéressant dans les politiques publiques d'aide en faveur de l'emploi. Il ne demeure pas pourtant exempt de toute remarque et les responsabilités délégués par l'état à ses « nouveaux » partenaires ne sont peut-être pas non plus dénuées de sens.

A] Nature et définition des objectifs « théoriques » et des champs d'analyses du dispositif

← « Promouvoir un nouveau modèle de développement »

Ce nouveau modèle de développement aurait pour vocation de faire reculer durablement le chômage. Plusieurs axes ont été déterminés pour atteindre cet objectif. Au delà des orientations globales du gouvernement portant sur « la relance de la croissance » et « la réduction de la durée du travail », le troisième axe concerne directement « les métiers de demain » dont le programme « nouveaux services-nouveaux emplois » sera le principal relais. (Celui-ci part du constat qu'il existe aujourd'hui des besoins sociaux qui ne sont pas, ou insuffisamment, satisfaits. La circulaire évoque alors de façon non exhaustive certains de ces besoins. Ils couvrent globalement les domaines de l'accompagnement des personnes âgées, « le maintien de liens sociaux dans la ville » et à l'école, les actions de protection de l'environnement pour répondre aux méfaits d'une société « qui produit et consomme toujours davantage » et enfin, « le développement de l'accès à l'information, à l'éducation et à la culture tout au long de la vie ». Le gouvernement constate ensuite le paradoxe qu'il existe entre la persistance de besoins toujours insatisfaits d'une part, et le renforcement du chômage et de la précarité sous leurs formes les plus dures, d'autre part. Ces tendances touchant particulièrement les jeunes, l'idée serait de pouvoir « leur offrir un avenir et de les mobiliser autour d'un projet collectif » [Circulaire CDE 97/25]).

↑ « S'attaquer au chômage des jeunes en répondant à des besoins non satisfaits »

L'objectif quantifié est « la création de 350000 emplois durables » pour les jeunes. L'offre existant « de façon latente », il convient de la développer et de la structurer.

Par ce programme, ensuite, le gouvernement entend « inventer une nouvelle forme d'action publique ». Il sollicite vivement l'action des acteurs locaux en rappelant à leurs représentants, acteurs du dispositif, qu'ils engagent par leurs décisions de l'argent public ainsi que les jeunes bénéficiaires et qu'ils sont voués par conséquent à la plus grande vigilance vis à vis des projets sélectionnés.

→ « Eviter les substitutions d'emploi »

Pour que le programme profite véritablement à l'emploi, les nouvelles embauches ne doivent pas pouvoir venir se substituer ou concurrencer les emplois publics existants ou correspondant déjà aux missions traditionnelles des établissements publics et des collectivités

territoriales. Ils ne peuvent pas non plus venir en concurrence des activités déjà existantes dans le secteur marchand ou le secteur privé non lucratif. Notons enfin que ces nouveaux emplois devront s'abstenir de concurrencer les structures d'insertion par l'économique ou de se substituer à des emplois définis, destinés aux publics prioritaires (chômeurs longue durée, Rmistes…)

↓ « Privilégier les contrats à durée indéterminée »

Le contrat signé avec le jeune est un contrat de droit privé répondant du code du travail. « Le contrat à durée indéterminée doit être privilégié et constituer la règle générale ». Pour les collectivités territoriales et les personnes morales de droit public, les contrats (de droit privé également) seront d'une durée déterminée de 60 mois. Une exception existe pour les emplois nouveaux de police qui bénéficieront du statut de contractuel de droit public.

° « Permettre à tous les jeunes d'accéder à l'emploi »

Cet objectif vise à privilégier l'embauche des jeunes les plus défavorisés ayant des difficultés particulières d'insertion. Les responsables locaux devront ainsi veiller « à l'articulation du programme avec la politique de la ville ». Ils devront veiller par ailleurs à « la bonne adéquation entre les diplômes, le niveau de qualification des jeunes et les emplois proposés, pour éviter l'embauche de jeunes sur diplômés ». L'égalité d'accès et la mixité doivent également être une priorité de ces nouveaux emplois.

± « Professionnaliser les emplois »

La professionnalisation pourra se traduire selon le législateur « par la construction progressive d'actions de formation, de bilan de compétences ou de démarche de validation des acquis. Il est a noté que la mise en œuvre de ces actions relève explicitement de la responsabilité de l'employeur qui pourra être relayé et aider dans cette démarche par le conseil régional au titre de ses compétences.

″ « Faire émerger des projets avec les acteurs de terrain »

Le repérage préalable des besoins et les appels à projets devront s'appuyer sur les acteurs de terrain.

≥ « Construire des partenariats actifs »

Le législateur prévoit la mise en place d'« accords cadre » avec les grands réseaux associatifs et certains établissements publics (SNCF, La Poste…). Ils devront identifier les activités concernées, les métiers créés, les modalités de leur professionnalisation ainsi que les engagements de cofinancement. Ils serviront de référence pour les projets s'y rapportant.

Des « contrats d'objectifs » pourront être conclu entre le représentant de l'état et les différentes collectivités locales. « Ils pourront prévoir des objectifs quantifiés de création d'emplois » et faciliteront « la mise en place des activités envisagées qui donneront lieu à des conventions spécifiques à chaque projet ».

× « Monter des procédures simples et rapides »

Le dernier objectif directement notifié par le ministère de l'emploi et de la solidarité concerne la simplification des procédures. Pour cela « les appels à projets seront permanents et les

réponses devront faire l'objet d'une demande sur la base du cahier des charges annexé ». L'ingénierie d'expertise d'aide au montage devra être facilitée par les responsables locaux notamment par l'utilisation des crédits d'accompagnement délégués. Le but devra également être de pouvoir faciliter le conventionnement in fine des projets. Pour cela le représentant de l'état aura pour mission de veiller à la rapidité d'instruction des projets.

§3 L'apport des objectifs évoqués :

La circulaire du ministère de l'emploi et de la solidarité apporte des éléments complémentaires importants sur les motivations du dispositif « Emplois-Jeunes ». Dans une perspective d'évaluation elle fournit également des informations, en complément de la loi 97/940, sur les moyens mis a disposition pour remplir l'ensemble de ces objectifs. En référence à une méthodologie d'évaluation traditionnelle reposant sur la mise en coordination cohérente et la correspondance des moyens, des résultats et des objectifs d'une politique publique (énoncée et utilisée notamment par les conseil scientifique de l'évaluation), on retiendra (à titre de remarque et pour les stratégies d'évaluation ultérieures) que l'on dispose en partie des informations nécessaires à ce type d'évaluation (les objectifs et les moyens). Celle-ci portant toutefois davantage et de façon limitative sur la procédure engagée et cela indépendamment de son contexte. Elle est vouée ensuite à l'imprécision, car elle est dépendante de l'obtention de résultats fiables et exhaustifs indisponibles encore dans l'état actuel du dispositif.

Cela confirme une nouvelle fois, comme nous l'évoquions, la difficulté qu'il existe à fournir des informations d'évaluation sur la mesure « Emplois-Jeunes », (en raison de sa « jeunesse »). Nous sommes condamnés à aborder ces objectifs avec une précision inégale. A titre d'exemple, l'évaluation de l'« impact » du dispositif sur le chômage et l'emploi à la Réunion, risque a priori, mais objectivement, en raison de ces incidences de se heurter à l'aspect marginal et imprécis des résultats engendrés.

Nous nous efforcerons simplement de couvrir à travers notre étude l'ensemble des problématiques soulevées par ces objectifs. Puis, nous nous engageons, avant de conclure notre étude, à fournir sommairement quelques éléments de réponse à ces objectifs (tout en étant conscient des limites de cette démarche) afin simplement de proposer une première base d'estimation.

Nous pourrons, de façon indirecte, fournir des informations et tracer des perspectives relatives aux objectifs précités. Notre étude s'attache davantage à tester l'efficacité du dispositif et donc implicitement le respect de ses grands principes d'application indispensables à son impact positive en terme d'insertion et de lutte contre le chômage des jeunes. Des regroupements peuvent s'orienter autour de quelques grandes problématiques : les procédure d'émergence, d'acceptation et de contrôle des projets, l'emploi et le chômage (dans leur aspect quantitatif), la substitution d'emploi, le financement et les partenariats, la professionnalisation et l'insertion… Ce qui revient globalement à analyser quelques étapes de la mise en application des « Emplois-Jeunes ».

CHAPITRE II] ESQUISSE DE BILAN : QUELQUES DONNEES CONCERNANT L'IMPACT QUANTITATIF DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » SUR LE TERRITOIRE REUNIONNAIS

Nous procéderons en deux étapes. La première aura pour vocation de pallier l'absence d'informations analytiques générales sur le dispositif « Emplois-Jeunes » à La Réunion en faisant une première photographie de l'état du dispositif sur l'île. Nous dégagerons ainsi le potentiel escompté de la mesure six mois après son lancement. La seconde, procédera à un état des lieux du dispositif au mois de juin 1998 (Comme nous l'avions convenu ; Cf. « Partie introductive ») et fournira un début d'analyse.

SECTION I – LES PREMICES DES « EMPLOIS-JEUNES » A LA REUNION : LE POTENTIEL REMARQUABLE DU DISPOSITIF :

Compte tenu du cadre réglementaire régissant la mise en application du dispositif « Emplois-jeunes », il paraît intéressant dans un premier temps de répertorier les employeurs concernés par le champs d'application de la mesure et de déterminer ensuite leur part respective dans le dispositif. Cette démarche pourra bien sûr permettre par la suite d'aborder le dispositif de manière analytique.

Il s'agit davantage ici de pallier aux carences statistiques (et plus globalement d'informations) sur les « Emplois-Jeunes » et leur application à la Réunion, (dues probablement, il est vrai, à la « jeunesse » du dispositif) et d'obtenir ainsi une première photographie des « répercussions » de la mesure sur l'île.

Notons également que cette capacité potentielle du dispositif à créer de l'emploi constitue un de ses attraits majeurs pour les collectivités locales réunionnaises.

« Rappel sommaire sur la procédure » :

La procédure réglementaire confère aux services de la préfecture la détection des projets au plan local. « Les préfets, chargés de repérer les initiatives locales, de les mobiliser et de favoriser leur développement, sont invités à se rapprocher des acteurs de terrain ». La demande de conventionnement des projets est également adressés au préfet (ou dans la pratique, DDTEFP) qui effectue ensuite un premier contrôle afin de déterminer l'affiliation du projet à la « philosophie » de la Loi.

Le rôle prédominant de la préfecture dans le déroulement de la procédure nous invite à solliciter et exploiter les informations qu'elle détient. Elle répertorie globalement les différents projets déposés sur l'ensemble de l'île. (Pour les projets ne relevant pas d'activités éducatrices, à la charge des autorités académiques). Il est intéressant de pouvoir dégager le nombre d'emplois sollicités, le nombre d'emplois préalablement accordés, puis la nature et l'origine des différents employeurs éligibles au titre de la mesure. (Toujours dans la perspective d'obtenir une première photographie de l'impact du dispositif sur l'île). On détermine a priori une classification des employeurs qu'il faudra repérer et qualifier. Tout d'abord pour les collectivités locales : la Région, le Département, puis, les Communes (recouvrant spécifiquement et respectivement : le Conseil Régional, le Conseil général et les Mairies). En second lieu, les associations (comprenant également les organismes mutualistes répondant aux même principes juridiques d'Économie Sociale) puis les établissements publics (dans lesquels nous introduirons également, et par exemple, les Sociétés d'Économie Mixte

locales). Ces deux types d'employeurs potentiels correspondant dans les textes aux personnes morales à but non-lucratif ou ayant en charge la gestion d'un service public.

§1 Situation du dispositif « Emplois-jeunes » à l'île de la Réunion, 6 mois après son lancement (08/04/98) :

Les résultats suivant sont élaborés, à cette date, sur la base d'un nombre total « d'Emploi-Jeunes demandés » (projets déposés et demandés) de 3678 emplois et sur un nombre total « d'Emplois-Jeunes préalablement accordés » (et non systématiquement conventionnés) de 1989 emplois. La date de référence, assez peu exhaustive il est vrai demeure indépendante de notre volonté mais constitue déjà un point de départ exploitable si l'on considère a priori qu'« on ne possède rien ».

: A] La part des différents employeurs bénéficiaires dans le dispositif

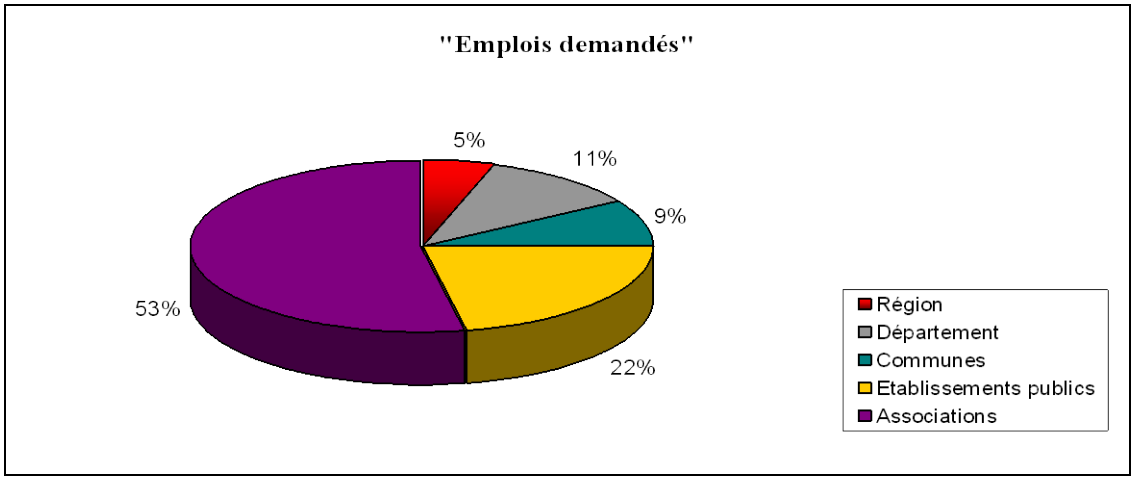
18 -Part des différents employeurs en nombre d'emplois

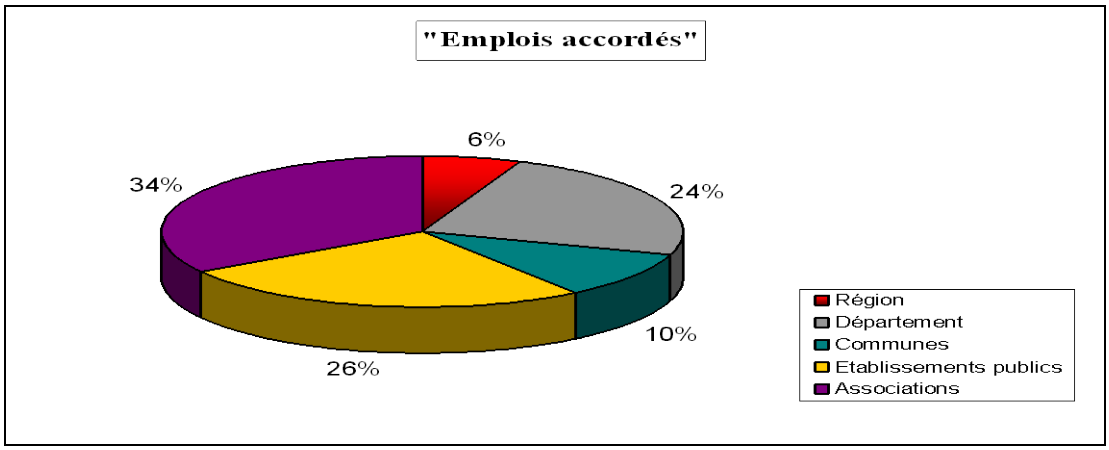
Sources : Préfecture, « état des demandes dont l'instruction est achevée », au 08/04:98

EMPLOYEURS	« EMPLOIS DEMANDES »	« EMPLOIS ACCORDES »
Région	171	130
Département	413	473
Communes	325	194
Associations	1963	681
Établissements publics	806	511
TOTAL	**3678**	**1989**

Notons dés à présent qu'il existe des données à éclaircir. Par exemple, le nombre « d'emplois accordés » répertoriés et attribuables au département est supérieur au nombre d'emplois demandés (?). S'il est vrai qu'en fonction des projets proposés par un même demandeur, des « rattrapages » ont été effectués sur l'ensemble des emplois demandés (le nombre d'emplois demandés ainsi respectés mais pas forcément pour le projet déterminé et proposé par le demandeur) il reste difficile dans l'état actuel des choses d'expliquer précisément ce décalage conséquent...

Graph. 1 - Part respective des employeurs en % :





Cette première présentation nous permet de tester la réceptivité des employeurs éligibles au titre de la mesure, à l'annonce du projet. On note sans véritable étonnement l'engouement des associations. Avec plus de 50% des emplois concernés par le dépôt des demandes d'acceptation auprès des différentes CLADEJ elles sont le principal demandeur en termes de « nouveaux emplois ». On peut s'étonner en revanche de l'implication relativement timide de certaines collectivités. L'influence de leurs compétences respectives semble être un premier élément de réponse. Elles hésitent logiquement en effet à s'impliquer trop en avant dans un champs qui ne recouvre pas toujours exclusivement celui de leurs compétences.

Certains pensent en revanche qu'elles avouent là leur « embarras face à leur incompétence en matière d'innovation » [Eric Ferrère, conseiller municipal des Avirons]. Cela au moment même où l'état se décide enfin à leur fournir de véritables moyens dans la lutte pour l'emploi. Les « Emplois-Jeunes » qui s'excluent d'une logique de guichet se montrent contraignants à mettre en place. Après avoir bâti un projet, il faut encore qu'il soit innovant, qu'il offre des garanties de pérennisation des activités ainsi que des dispositions pour garantir la professionnalisation des emplois. D'autres encore évoquent l'influence de la logique politicienne. Se pose en effet le problème d'un calcul politiquement satisfaisant lorsque la durée de vie du dispositif prévue légalement couvre pratiquement intégralement la durée d'un mandat… (Quoi qu'il en soit et de toute évidence nous verrons à quel point l'application locale (mais aussi globale) du dispositif est liée aux orientations choisies par son environnement politique).

Pourtant, si les collectivités locales, au regard du potentiel quantitatif de création d'emploi, font preuve d'une certaine infériorité par rapport à la manne de projets émergeant du secteur associatif, il semble qu'elles offrent des garanties supérieures en ce qui concerne leur concrétisation finale. C'est pourquoi, on le verra, lorsqu'on s'intéresse au nombre d'embauches effectives, elles demeures des actrices fondamentales.

Enfin, il est peu surprenant et assez réjouissant que les associations soient les bénéficiaires de la mesure faisant preuve du plus grand dynamisme et de la plus grande capacité d'offre potentielle de création d'emploi. Elles doivent être reconnues comme un relais primordial et incontournable entre les institutions et l'expression directe des besoins effectifs de la population. L'association est par nature une structure innovante et modulable. Il faut bien reconnaître qu'elle se place ainsi idéalement dans le champs d'application de la mesure, notamment en ce qui concerne la prospection de besoins sociaux insatisfaits et la constitution de nouveaux référentiels professionnels. Cela se vérifie par exemple dans le domaine sanitaire et social dans lequel l'association est venue progressivement palier (et/ou se substituer) aux carences des interventions publiques. Depuis la mise en place de la « politique de la ville » également, elle contribue à

structurer ou à relayer davantage l'intervention sociale institutionnelle, en utilisant notamment les dispositifs d'aide publique à l'emploi. Cela est aussi valable pour d'autres secteurs d'intervention comme ceux du sport, des loisirs, de la culture, de l'environnement...Il est souvent regrettable en revanche que les associations paient cet exceptionnel potentiel par des capacités financières et des garanties insuffisantes ou des « offres » de projets aléatoires voir « farfelues ».

B] « analyse spatiale » du dispositif :

Connaître la répartition géographique des initiatives relatives aux « Emplois-jeunes » dans les différentes zones de l'île permettrait dans un premier temps de repérer les éventuelles divergences de dynamisme (en fonction de la localisation de l'offre de projets). Il serait intéressant, le cas échéant, de pouvoir en déterminer les raisons et de les expliquer (un tissu associatif moins développé, par exemple, une volonté politique moins marquée ou défaillante...), de comprendre les points forts et les points faibles de chaque zone et de cerner l'étendu de leurs possibilités face à l'application d'une telle mesure, en fonction de leurs caractéristiques (Pourquoi à tel endroit, au-delà des contraintes géographique, démographiques…, a-t-on un nombre d'emplois conventionnés plus important ?). La présentation suivante se propose simplement d'offrir un « outil » de base à ces réflexions et à ces orientations ultérieures et de fournir avant toute chose une vue globale de l'impact du dispositif sur l'île.

En plus de permettre le repérage des zones les plus dynamiques du territoire réunionnais par rapport à la mesure, l'intérêt de cette approche provient de la reproductibilité (ou non), à l'avenir, des expériences et des projets réussis et porteurs emploi. Elle peut permettre également de repérer les éventuelles coopérations et coordinations possibles (en terme de cofinancement par exemple...) dans une démarche de développement local.

1°/ Structuration de l'impact quantitative par micro-région

La zone géographique retenue ici est la micro-région qui semble constituer une « unité » d'analyse cohérente et familière pour l'île de la Réunion. Elles correspondent grosso modo au découpage territorial d'un arrondissement.(Les différentes micro-régions se répartissent de la manière suivante : Micro-régions Nord, Sud, Est et Ouest). Dans la répartition qui suit, ne seront pris en compte que les employeurs pouvant être spécifiquement localisés au niveau d'une micro-région. La Région et le Département exerçant leur influence sur l'ensemble du territoire seront volontairement exclus de ce repérage en ce qui concerne leur recrutement effectués en interne.(La Région par ailleurs, à titre d'exemple, fera l'objet d'une analyse plus détaillée).

Les parts évoquées auront donc cette fois pour base un total « d'emplois demandés » au titre des « Emplois-Jeunes » de 3094 emplois et un total « d'emplois accordés » de 1386 emplois.

19 - Répartition par micro-région en nombre d'emplois liés au dispositif « Emplois-jeunes » :

MICRO-REGIONS	« EMPLOIS DEMANDES »	« EMPLOIS ACCORDES »
- Micro-région Nord	1500	445
- Micro-région Sud	643	415
- Micro-région Ouest	536	306
- Micro-région Est	415	223
TOTAL	**3094**	**1389**

20 - Poids des micro-régions respectives dans le dispositif « Emplois-jeunes »
(en pourcentage) :

MICRO-REGIONS	« EMPLOIS DEMANDES »	« EMPLOIS ACCORDES »
- Micro-région Nord	48.5 %	32 %
- Micro-région Sud	21 %	30 %
- Micro-région Ouest	17 %	22 %
- Micro-région Est	13.5 %	16 %
TOTAL	**100 %**	**100 %**

a) Part des différentes micro-régions en fonction de la nature de l'employeur :

| Micro-région Nord:

TYPES D' EMPLOYEURS	TOTAL Emplois/Type d'employeur		« EMPLOIS DEMANDES »		« EMPLOIS ACCORDES »	
	Empl. dem.	Empl. acc.	Nb.	%	Nb.	%
- Communes	325	194	52	16 %	29	15 %
- Etabl. Publics	806	511	250	31 %	147	29 %
- Associations	1963	681	1198	61 %	269	39 %
TOTAL	**3094**	**1389**	**1500**	**-**	**445**	**-**

| Micro-région Sud :

TYPES D' EMPLOYEURS	TOTAL Emplois/Type d'employeur		« EMPLOIS DEMANDES »		« EMPLOIS ACCORDES »	
	Empl. dem.	Empl. acc.	Nb.	%	Nb.	%
- Communes	325	194	153	47 %	92	47 %
- Etabl. Publics	806	511	170	21 %	138	27 %
- Associations	1963	681	320	16 %	185	27 %
TOTAL	**3094**	**1389**	**643**	**-**	**415**	**-**

| Micro-région Ouest :

TYPES D' EMPLOYEURS	TOTAL Emplois/Type d'employeur		« EMPLOIS DEMANDES »		« EMPLOIS ACCORDES »	
	Empl. dem.	Empl. Acc.	Nb.	%	Nb.	%
- Communes	325	194	47	14.5 %	23	12 %
- Etabl. Publics	806	511	251	31 %	138	21 %
- Associations	1963	681	238	12 %	145	27 %
TOTAL	**3094**	**1389**	**536**	**-**	**306**	**-**

| Micro-région Est :

TYPES D' EMPLOYEURS	TOTAL Emplois/Type d'employeur		« EMPLOIS DEMANDES »		« EMPLOIS ACCORDES »	
	Empl. dem.	Empl. Acc.	Nb.	%	Nb.	%
- Communes	325	194	73	22.5 %	50	26 %
- Etabl. Publics	806	511	135	17 %	87	17 %
- Associations	1963	681	207	11 %	86	13 %
TOTAL	**3094**	**1389**	**415**	**-**	**223**	**-**

b) Part détaillé des micro-régions dans le dispositif par ville et par employeur :

MICRO-REGIONS	COMMUNES	NOMBRE D'EMPLOIS PAR TYPE D'EMPLOYEUR					
		Mairies		Associations		Établissements publics	
		Empl. dem.	Empl. acc.	Empl. Dem.	Empl. acc.	Empl. dem.	Empl. acc.
NORD	- Saint-Denis	47	29	1170	255	194	91
	- Sainte-Marie	5	-	28	14	56	56
Sous-total		**52**	**29**	**1198**	**269**	**250**	**147**
SUD	- Les Avirons	-	-	10	4	-	-
	- Etang-Salé	1	1	78	9	2	
	- Saint-Louis	1	1	57	53	72	67
	- Saint-Pierre	61	61	85	58	26	26
	- Petite île	17	12	-	-	-	-
	- Saint-Philippe	3	1	20	4	35	17
	- Saint-Joseph	-	-	34	31	18	18
	- Le Tampon	58	8	21	14	7	7
	- Entre-Deux	-	-	4	3	9	2
	- Cilaos	-	-	-	9	1	1
Sous-total		**153**	**92**	**320**	**185**	**170**	**138**
OUEST	- Le Port	-	-	90	60	27	12
	- Saint Paul	5	1	83	58	219	121
	- Trois-Bassins	-	-	8	5	-	-
	- Saint-Leu	13	-	47	20	5	5
	- La Possession	29	22	10	2	-	-
Sous-total		**47**	**23**	**238**	**145**	**251**	**138**
EST	- Sainte Suzanne	7	7	36	28	21	8
	- Plaine des palm.	-	-	9	2	-	-
	- Salazie	26	12	12	6	10	8
	- Sainte-Rose	-	-	7	1	10	3
	- Saint-Benoît	34	25	60	35	34	26
	- Bras-Panon	-	-	9	4	5	5
	- Saint-André	6	6	74	10	55	37
Sous-total		**73**	**50**	**207**	**86**	**135**	**87**
TOTAL		**325**	**194**	**1963**	**681**	**806**	**511**

Cette première ébauche permet de synthétiser les données quantifiées existantes au mois d'avril 1998 (soit 6 mois après son lancement) sur le dispositif « Emplois-jeunes » à la Réunion. Elle permet d'évaluer la réactivité des employeurs éligibles au titre du dispositif ainsi que la capacité des acteurs institutionnels à soutenir sa mise en place. Pourtant, la création nette d'emplois observable déterminera à elle seule la capacité retenue in fine du dispositif. Et cela de façon relativement légitime. Si l'on a pu estimer les potentialités de la mesure dés les premiers mois de sa

mise en application, il est important également de repérer son incidence effective en termes de création nette d'emplois.

2°/Les résultats globaux de la procédure d'instruction des dossiers

A la mi-mars 1998 les résultats globaux relatifs au dispositif « Emplois-Jeunes » sur l'ensemble du territoire Réunionnais (enregistrés par les services de la préfecture) se présentent de la façon suivante :

Nb. de dossiers enregistrés	**Nb. d'emplois concernés**		Etat des décisions rendus par la CLADEJ		Durée d'instruction moyenne (jours)	Nb. d'emplois conventionnés	Nb. d'emplois notifiés		**Embauches Effectives**
	Demand.	**Accord.**	Accords.	Rejets.			Employ.	CNASEA	
633	**3671**	**1990**	396	128	22	**263**	253	262	**231**

§2 Les types d'emplois concernés :

Il est impossible de dresser une typologie rationnelle et exhaustive des « Emplois-Jeunes » devant le foisonnement et la diversité des projets proposés sur l'ensemble des secteurs d'intervention retenus par la loi et pour l'ensemble des employeurs bénéficiaires de la mesure.

Nous invitons le lecteur à se rapporter en ANNEXE 6 pour obtenir l'ensemble des intitulés d'emplois proposés puis accordés en avril 1998 sur l'ensemble du territoire réunionnais.

Toutefois, afin de proposer un premier élément d'analyse, nous présenterons en vertu d'un choix arbitraire, l'ensemble des « Emplois-Jeunes » créés à l'initiative des communes au 01/03/1998. Cette répartition, à cette date donnée et pour cette catégorie d'employeurs permet en effet d'offrir une lisibilité relativement satisfaisante du dispositif en termes « d'intitulés Emplois-Jeunes ». Nous verrons que la notion de définition et de catégorisation de ces « emplois nouveaux » ne s'impose pas de façon naturelle, comme un acquis.

21 - Répartition des emplois créés liés à la mesure « Emplois-Jeunes » : l'exemple des communes (01/03/1998)

Communes	Intitulés des projets retenus	Emplois créés
® Saint-André	- Accompagnement de la vie associative - Création d'une brigade d'intervention et de dissuasion de la propreté	1 5
® Saint-Benoît	- Animateurs nouvelles technologie - Animation socio-éducative	2 2
® Salazie	- Aide aux associations dans leur démarche de développement et de réalisation - Développement de l'activité de la bibliothèque	1 2
® La Possession	- Animateurs de la citoyenneté locale - Guichet d'information administrative écrivain public - Agents de médiation sociale dans les équipements de proximité	10 2 10
® Saint-Denis	- Agents locaux de médiation - Médiateurs de village et accompagnateur de projets Grande Chaloupe	5 1
® Saint-Paul	- Revalorisation patrimoine bâti en milieu rural	1
® Etang-Salé	- Informateur jeunesse, médiateurs associatifs	1
® Le Tampon	- Information jeunesse - Médiateurs socioculturels - Accompagnateurs de vie associative	1 5 2
® Petite-Ile	- Information jeunesse - Accompagnateurs d'élèves - Agents de prévention - Assistants éducateurs - Agents polyvalents - Promotion d'action dans les produits pays	1 3 1 3 3 1
® Saint-Pierre	- Agents polyvalents/Agents de prévention environnement - Médiateurs agents encadrement scolaire	21 40
TOTAL		**124**

Source : préfecture

Au mois de mars 1998, l'essentiel des emplois offerts l'étaient dans le cadre associatif, les communes ayant créé 124 « Emplois-Jeunes »sur un total de 1882. Il est possible de structurer globalement cette offre dans la mesure où elle repose essentiellement sur les agents de médiation en encadrement scolaire (chargés d'assurer un soutien aux élèves en difficultés), puis sur les animateurs socio-culturels dans les quartiers (chargés de sensibiliser les personnes à l'exercice de la citoyenneté à travers notamment la création de structures associatives facilitant les échanges et rencontres, et de les accompagner dans leur parcours d'insertion).

§3 Le constat préalable du dynamisme réunionnais

L'île de la Réunion se caractérise par son extrême réactivité face à l'annonce du projet. Les autorités locales n'ont pas attendu la parution des décrets d'application pour entamer les discutions et les travaux préalables aux possibilités de mise en place des « Emplois-Jeunes » sur l »'île.

Ce dynamisme tout à fait singulier nous invite à revenir sur les particularités du contexte économique et social local que nous avons déjà par ailleurs largement évoqué. C'est en effet en réponse à des difficultés particulièrement aiguës que la Réunion a acquis une véritable expérience dans le domaine de la mise en œuvre des solutions institutionnelles pour faire face à la montée du chômage. Cette capacité est en quelques sortes le fruit de son histoire et de son évolution mouvementées.

Ensuite, en raison d'un taux de chômage exceptionnellement élevé, le dispositif fut ressenti comme une réponse possible à la demande oppressante des jeunes réunionnais. Le doute fut amplement évité, il s'agissait de rentrer pleinement et le plus rapidement possible dans le dispositif. Dés la fin du mois d'octobre, le Département et la Région votaient des dispositions budgétaires devant leur permettre de participer pleinement à ce plan gouvernemental. Le dispositif s'accompagna dés sa naissance d'une volonté politique forte de la part du représentant de l'état et des élus locaux.

Comme le fait remarquer Françoise Dijoux (attaché au suivi du dispositif « Emplois-Jeunes » pour le compte du département), « la loi fut votée le 17/10/1997, le 03 novembre les conseillers de Martine Aubry étaient déjà là, la première commission locale d'animation du dispositif se réunissait…le département délivra alors dix « fiches métiers » déjà définies, s'engagea par la signature d'un contrat d'objectifs auprès de l'état à recruter en interne 500 jeunes et à participer au cofinancement de 2000 autres emplois » ! La Région ainsi que la commune de Saint-Denis s'engagèrent également durant ces premières réunions, puis les autres collectivités locales suivirent rapidement le mouvement. On le verra pourtant ce dynamisme révèle un « double tranchant ».

Les résultats réunionnais enregistrés au mois de juin (nous le verrons) en termes de créations d'emplois ne peuvent démentir cette étonnante capacité. Ainsi certains syndicats réunionnais, aux vues des résultats enregistrés sur l'île, affirmaient de façon très enjouée : « Nou lé kapab ».[quotidien « témoignages », 18/06/98]. Cette engouement nécessitera pourtant d'être en partie modéré.

Il existe une marge considérable entre le potentiel estimé du dispositif « Emplois-Jeunes » en termes de création d'emplois et sa potentialité effective. Sur le nombre d'emplois acceptés en première instance par les différentes CLADEJ, soit 1990 emplois concernés, seulement 263 feront l'objet d'une convention et seulement 231 conduiront à l'embauche effective d'un jeune. Un peu plus de 13% des emplois accordés après examen par les CLADEJ découleront sur un conventionnement et seulement 11.6% d'entre eux déboucheront sur l'embauche effective d'un jeune. On peut être frappé par la faiblesse des résultats nets enregistrés au regard du potentiel démontré par le dispositif. Comment expliquer un tel décalage ?

La durée de la procédure d'instruction nécessaire permet en partie de répondre à ce décalage. Une fois le projet accordé et la création d'emplois acceptés, rien indique qu'ils feront automatiquement et rapidement l'objet d'un conventionnement. Les acteurs (directs ou indirects) du dispositif sollicités évoquent pour leur part l'incidence de la relative rapidité de l'instruction. Certains porteurs de projets ont pu être surpris par l'exceptionnelle réactivité des acteurs institutionnels. (Le passage de la construction du projet à sa réalisation effective nécessite des étapes intermédiaires contraignantes).

Cette remarque permet de soulever une défaillance du dispositif en termes d'égalité des chances. La situation semble paradoxale et regrettable dans la mesure où le secteur associatif apparaît comme l'employeur éligible le plus dynamique et le plus réceptif au dispositif alors qu'il est celui qui parvient le moins proportionnellement à concrétiser ses projets.

Le tiers secteur (particulièrement le secteur associatif) qui constitue le plus souvent un relais, sinon un palliatif, aux défaillances institutionnelles d'un état providence depuis longtemps en crise, est probablement l'un des acteurs privilégiés pour porter la construction d'un projet de société ou selon les termes du législateur, « mobiliser les jeunes autour d'un projet collectif ». Il est le lieu d'une certaine expression citoyenne et l'intermédiaire indispensable entre l'évocation des besoins sociaux

réels exprimés par chacun et un pouvoir public souvent trop distant. C'est pourquoi il nous semble qu'il soit le médiateur privilégié dans la vaste entreprise qui devra nous conduire à « penser le travail différemment ». Par sa détermination et sa capacité à détecter les maux et les besoins nouveaux toujours plus nombreux et plus complexes de notre société, il donne la preuve qu'en aucun cas il ne devra être écarté ni de l'élaboration de leurs éventuels remèdes ni de la participation aux tentatives de solutions. Il est dommageable par conséquent, dans les conditions présentes, que sa capacité ne puisse être pleinement utilisée au titre du dispositif « Emplois-Jeunes ».

SECTION II - ETAT DU DISPOSITIF A LA MI JUIN 1998, SA STRUCTURE ET SES DONNEES GLOBALES : LE POTENTIEL DES « EMPLOIS-JEUNES » A LA REUNION SE CONCRETISE

§1 La difficile harmonisation des critères de suivi et d'analyse

Cette date a priori arbitraire sera retenue pour plusieurs raisons. Tout d'abord (et encore une fois) parce qu'il faut bien faire un choix. Compte tenu du temps qui nous est imparti et des difficultés d'obtention rapide d'information, elle correspond à la moitié de notre temps de séjour et donc d'étude à la Réunion. Au regard des données existantes au moment de cette étude, elle correspond de surcroît à l'actualisation optimalisée des résultats quantitatifs du dispositif sur ce territoire. Enfin et de façon plus symbolique, ces données correspondent à celles retenues et portées à la connaissance des membres du Conseil Economique et Social Régional lors du bilan de mandature du CESR pour la période 1990/1998. L'avis des différentes sections sur le dispositif « Emplois-Jeunes » rendu lors de l'assemblée plénière du 23/06/98 prendra donc en considération une partie de ces données.

Afin d'assurer une certaine continuité dans l'analyse des données, nous nous référerons une fois encore aux informations émanant des différentes CLADEJ et enregistrées par les services de la préfecture. Il est opportun en revanche de souligner une incidence remarquable relative à l'émission des données sur le dispositif « Emplois-Jeunes ». Les différentes investigations qui peuvent être réalisées à ce titre permettent assez aisément de constater un certain manque de continuité, voir de cohérence, entre la nature des critères d'analyse retenus en fonction des différentes institutions et organismes concernés par le dispositif. Autrement dit l'angle et les critères d'analyse diffèrent en fonction de l'investigateur. Ce qui est le cas également des structures directement impliquées dans le suivi du dispositif. Cette tendance présente un risque certain et dommageable à l'avenir pour effectuer une évaluation idéalement représentative de la réalité du dispositif dans sa globalité sur le territoire. Ces « divergences » sont probablement symptomatiques d'un certain cloisonnement entre les différentes fonctions.(Ce qui ne constitue par ailleurs pas une nouveauté). Les différents services administratifs publics, « para-administratifs » publics, les organismes de recherche ou d'émission statistiques, les services de la fonction publique territoriale…apparaissent ainsi potentiellement « en concurrence ». Nous avons là une élément partiel de réponse à l'objectif de collaboration et de partenariat institué par le gouvernement dont les services par ailleurs ne semblent pas échapper à la règle. Il est entendu, que cet état de fait peut, pour de multiples raisons s'expliquer. Il ne s'agit par pour autant de fournir ici quelques remarques gratuites mais de souligner l'incidence induite de ce constat sur les nécessaires contrôle et évaluation a posteriori de la mesure.

Cela peut s'expliquer enfin par un certain manque de précision de la loi. En laissant aux acteurs locaux la responsabilité de porter le dispositif, le gouvernement a peut-être omis de fournir un cadre stricte d'analyse et de suivi des « Emplois-Jeunes » généralisable à l'ensemble d'entre eux. A titre d'exemple et plus concrètement, le caractère relativement aléatoire des types de métiers nouveaux confine à l'imprécision. Il n'existe pas encore aujourd'hui d'intitulés « d'emplois nouveaux »

strictement établis pour l'ensemble du territoire et l'ensemble des bénéficiaires de la mesure. Les textes réglementaires de base laissent au contraire un certain « libre court à la création ». La nécessité d'une typologie précise , et si possible définitive, se fait par conséquent vivement ressentir. Ce à quoi par ailleurs les « acteurs de terrains » conscient de cette difficulté travaillent largement.

§2 L'impact quantitatif du dispositif relatif à la procédure d'instruction des dossiers

A] L'implication respective des employeurs bénéficiaires de la mesure se confirme

Dans le cas présent par exemple, nous procéderons, afin d'assurer une certaine cohérence avec notre précédente présentation (au mois d'avril 1998), à des recoupements de données à partir des classements effectués selon les catégories élaborées par les services de la préfecture. Ceux-ci retiennent en effet neuf catégories d'employeurs bénéficiaires que nous simplifierons pour des raisons de compréhension et par souci d'exhaustivité.

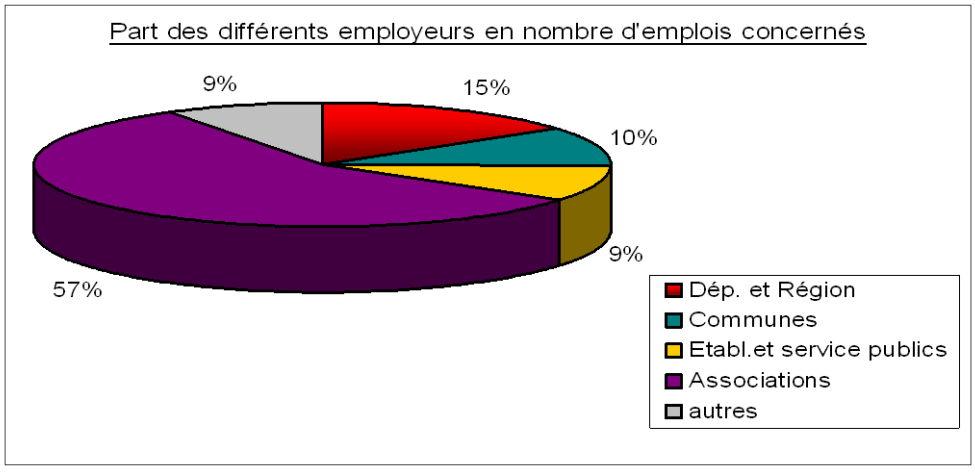
22 - Par respective des employeurs dans le dispositif, sur l'ensemble du territoire (en nombre de projets enregistrés et en emplois concernés) (18/06/98)

Catégories d'employeurs	Nb. de projets	% du nb. total de projets	emplois concernés	
			Nb. d'emplois	% du nb. d'emplois total
- Région et Département	14	1.82%	608	14.78%
- Communes	96	12.48%	417	10.13%
- Etablissements et services publics	65	8.5%	386	9.38%
- Associations	548	71.2%	2298	55.87%
- Autres	38	5%	362	8.8%
TOTAL (1)	**769**	100%	**4115**	100%

Souces : CLADEJ – DDTEFP/préfecture.

(1) Chiffres comprenant les enregistrements en cours.

Graph.2



B] Structuration territoriale des résultats de l'instruction

Le suivi du dispositif effectué par le comité de pilotage réunionnais utilise comme valeur territoriale de référence, les limites administratives de l'arrondissement. Chaque CLADEJ se trouvent en effet stratégiquement localisée dans l'un des quatre arrondissements du département. La présentation suivante permettra d'estimer la part respective de chaque zone territoriale dans le dispositif. La « hiérarchie » traditionnellement applicable aux différents arrondissements en fonction de leur dynamisme, semble globalement être respectée dans le cadre des « Emplois-Jeunes ». Cette tendance observable dans l'ensemble des données économiques et sociales de l'île, s'explique largement par les divergences d'ordre géographique (climat, relief…) , démographique et économiques existantes entre ces différentes zones. La commune de Saint-Denis par exemple, est désormais reconnue comme l'indéniable pôle d'attraction économique de l'île. Elle concentre une part importante des flux d'échanges internes au territoire, une part importante de l'investissement foncier…D'autres zones, en revanche, peuvent difficilement soutenir une importante activité économique. Ce qui est le cas des communes situées dans « les hauts de l'île ». Il faut admettre comme un acquis que le développement sur l'ensemble du territoire réunionnais est largement inégal (il connaît les mêmes divergences que celles observées dans la configuration générale des espaces).

1°/ Part respective des différents arrondissements dans l'ensemble du dispositif « Emplois-Jeunes » -juin 1998-

ARRONDISSEMENT NORD												
Dossiers		**Instruction en cours**		**Examen CLADEJ**		**Décision des CLADEJ**				**Conventions**		**Emb. CNASEA**
Nb.	Emplois	Dossiers	Délai moy.	Dossiers	Délai moy.	Rejets	Accords	Emplois	Ct. Annuel KF.	Signa-tures	Nb. Emplois	Nb. Emplois
348	2457	9	0	339	30	116	223	**1357**	124 844	152	**1012**	**586**
Part % du total				97.41		34.22	65.78	55.23		68.16	74.58	57.91
TOTAL				**712**	**26**	**179**	**533**	**2364**	**217 488**	**381**	**1745**	**927**

Source : préfecture – DDTEFP

ARRONDISSEMENT SUD												
Dossiers		**Instruction en cours**		**Examen CLADEJ**		**Décision des CLADEJ**				**Conventions**		**Emb. CNASEA**
Nb.	Emplois	Dossiers	Délai moy.	Dossiers	Délai moy.	Rejets	Accords	Emplois	Ct. Annuel KF.	Signa-tures	Nb. Emplois	Nb. Emplois
172	730	2	2	170	22	27	143	**476**	43 792	108	**340**	**143**
Part % du total				98.84		15.88	84.12	65.21		75.52	71.43	42.06
TOTAL				**712**	**26**	**179**	**533**	**2364**	**217 488**	**381**	**1745**	**927**

Source : préfecture – DDTEFP

ARRONDISSEMENT OUEST												
Dossiers		**Instruction en cours**		**Examen CLADEJ**		**Décision des CLADEJ**				**Conventions**		**Emb. CNASEA**
Nb.	Emplois	Dossiers	Délai moy.	Dossiers	Délai moy.	Rejets	Accords	Emplois	Ct. Annuel KF.	Signa-tures	Nb. Emplois	Nb. Emplois
98	443	20	12	78	27	19	59	**243**	22 356	47	**195**	**104**
Part % du total				79.59		24.36	75.64	54.85		79.66	80.25	53.33
TOTAL				**712**	**26**	**179**	**533**	**2364**	**217 488**	**381**	**1745**	**927**

Source : préfecture – DDTEFP

ARRONDISSEMENT EST												
Dossiers		**Instruction en cours**		**Examen CLADEJ**		**Décision des CLADEJ**				**Conventions**		**Emb. CNASEA**
Nb.	Emplois	Dossiers	Délai moy.	Dossiers	Délai moy.	Rejets	Accords	Emplois	Ct. Annuel KF.	Signa-tures	Nb. Emplois	Nb. Emplois
151	485	26	5	125	19	17	108	**288**	26 496	74	**198**	**94**
Part % du total				82.78		13.60	86.40	59.38		68.52	68.75	47.47
TOTAL				**712**	**26**	**179**	**533**	**2364**	**217 488**	**381**	**1745**	**927**

Source : préfecture – DDTEFP

C] Estimation synthétique de l'impact quantitatif global du dispositif à la Réunion
-juin 1998-

1°/ Les données quantitatives de l'instruction en termes de dossiers traités, de conventionnements, et d'embauches

Etat des projets déjà examinés									
Nb. de dossiers examinés en CLADEJ	**Part du total des dossiers enregistrés %**	**Dossiers acceptés**	**% du total des dossiers enregistrés**	**% du total des dossiers examinés en CLADEJ**	**Dossiers refusés**	**% du total des dossiers enregistrés**	**% du total des dossiers examinés en CLADEJ**	**Nb. d'emplois acceptés**	**% du nb. total d'emplois concernés**
712	**92.59%**	**533**	**69.31%**	**74.86%**	**179**	**23.28%**	**25.14%**	**2364**	**57.45%**

Sources : Préfecture-DDTEFP

Etat des projets conventionnés et des embauches effectives						
Nb. de conventions signées	**% du total des dossiers enregistrés**	**% du total des dossiers acceptés en CLADEJ**	**Nb. d'emplois concernés**	**% du total des emplois acceptés en CLADEJ**	**Nb. d'embauches effectives -CNASEA-**	Délai moyen d'instruction des dossiers
381	**49.54%**	**71.48%**	**1745**	**73.82%**	**927**	26 jours

2°/ La Classification des « Emplois-Jeunes » par secteur d'activité –juin 1998-

La classification des emplois demandés en fonction des champs d'intervention concernés, permet de déterminer la nature des secteurs dans lesquels la demande de services (et plus largement les besoins), sont insatisfaits. Elle se présente de la façon suivante :

23 – Classification des instructions par secteur d'activité

Secteurs d'activités	Nb. de projets demandés	Part % du nb. total	Emplois concernés	
			Nb.	%
1 Education	104	13.52	778	18.91
2 Famille, santé, solidarité	115	14.95	816	**19.83**
3 Logement, vie de quartier	177	23.02	1024	**24.88**
4 Transports	14	1.82	148	3.60
5 Culture	157	20.42	726	17.64
6 Justice	8	1.04	12	0.29
7 Sécurité	25	3.25	140	3.40
8 Environnement	94	12.22	998	**24.25**
9 Tourisme	62	8.06	315	7.65
10 Sport	151	19.64	449	10.91
11 Autres	37	4.81	218	5.30

Source : Préfecture

La demande de projets porte majoritairement (et cela sans surprise) sur les secteurs d'activités relevant du champs de l'intervention sociale. De façon plus précise, elle s'exerce dans les quartiers et révèle probablement un manque de structure opérationnelle pour faire face à un contexte social dégradé.

La concentration de l'offre de projets dans le secteur « logement, vie de quartier » (24.9 %) est proportionnellement deux fois plus élevée qu'en métropole (environ 12 % à la même époque). Le logement et la vie des quartiers est une problématique récurrente de premier ordre à la Réunion. La recrudescence de ce secteur dans le dispositif peut simplement être interprétée comme une dénonciation de l'urgence de la situation. Notons qu'elle possède plus qu'une valeur symbolique si l'on reconnaît qu'elle est directement exprimée par la population à travers les acteurs de terrains (principalement associatifs). Cette remarque mérite toutefois d'être nuancée car elle ne renseigne pas sur la véritable nature de la demande, la qualité, la représentativité des projets et de leurs porteurs…)

Le deuxième secteur privilégié par la demande est celui de l'environnement, sous l'impulsion notamment des collectivités. Le développement de ce secteur représente indéniablement une nécessité pour la Réunion. (cela d'autant plus au regard de sa vocation touristique reconnue et du potentiel de développement que représente ce secteur).

La protection de l'environnement, et particulièrement la gestion des déchets, est une problématique extrêmement complexe du milieu insulaire. Les porteurs de projets utilisent probablement le dispositif « Emplois-Jeunes » pour prendre en charge cette difficulté.

Enfin, le dernier secteur dont la part est proportionnellement très élevée par rapport à celle observée en métropole, est le secteur culturel. Cette importante demande est assez symptomatique de la part minorée de l'intervention dans ce secteur.

3°/ La part des « Emplois-Jeunes » de la fonction publique

Afin d'obtenir une estimation globale réelle de la création totale d'emplois liée au dispositif « Emplois-Jeunes », nous ajouterons ici au-delà des emplois validés par le biais de « la procédure classique » applicable à la mesure, l'ensemble des emplois initiés et financés intégralement par l'état et son service public. Nous tenons compte volontairement d'une façon isolée de ces emplois en raison de leurs spécifités (liées par exemple à leur financement ; assuré à 100% par l'état. Ou encore au statut juridique spécifique auxquels sont affiliés certains bénéficiaires. Ce qui est le cas des « Emplois-Jeunes » créés au sein des services de police…)

Nous l'avons vu, l'état s'est engagé en pionnier et de façon tout à fait exceptionnel dans le dispositif. Etant l'initiateur (le gouvernement) de la mesure il se devait en quelques sortes « d'ouvrir la voie ». Ce fait ne se dément pas dans le cas de la Réunion. Comme sur l'ensemble du territoire national en effet, le plan de création d'emplois au sein de l'académie réunionnaise comme le montre le tableau ci-après s'est également révélé à la fois ambitieux et efficace en termes de nombre d'emplois créés. La partie restante des « Emplois-Jeunes » attribuables à la fonction publique se répartissent entre les emplois contractées dans les services de police et les embauches effectuées par les PTT.

Pourtant il est à noter que les « Emplois-Jeunes » embauchés au sein des services des PTT et estimés à quarante emplois font l'objet d'une comptabilisation au sein des 927 embauches effectives recensés à cette date et cités précédemment. En tenant compte de ces remarques, l'état par estimation des « Emplois-Jeunes » attribuables à la fonction publique sur l'île de la Réunion à la mi juin 1998 se présente ainsi :

Education nationale		**Services de police**	**P.T.T.**	**Total embauches service public**	**Total embauches CNASEA**	**Total des embauches à la Réunion** (1)
Nb. d'affectations planifiées pour 1998	Nb. d'emplois validés à l'embauche					
1008	**930**	**20**	**40**	**990**	**927**	**1877**

(1) Ce total inclus les 40 emplois attribuables au PTT dans le total des embauches CNASEA

Les données réactualisées du dispositif en juin 1998, ne font que confirmer les grandes tendances observées dés notre première photographie quantitative et spatiale des « Emplois-Jeunes » sur l'ensemble du territoire.

Ainsi le potentiel des associations concernant leur capacité à faire émerger de nouveaux projets se vérifie. La « hiérarchie » initiale semble respectée et les collectivités locales dans leur ensemble confirment leur volontarisme et leur engagement dans le dispositif. La présentation simultanée de l'action du Département et de la Région respectant ici la classification adoptée par les services de la préfecture ne doit pas être perçue comme un handicap.

§3 La Réunion « en tête du palmarès National » !

Avec 1877 créations « Emplois-Jeunes » (service public y compris) au mois de juin 1998, la Réunion semble se placer en tête de l'ensemble des départements du territoire national et confirmer ainsi son rôle « avant-gardiste ».

Un brève présentation des résultats globaux enregistrés sur le territoire métropolitain par les principaux départements créateurs « Emplois-Jeunes » permet aisément (mais toutes proportions gardées) de confirmer cette tendance :

24 - « Classement des dix premiers départements métropolitains créateurs de CEJ »
(mi mai 1998)

Rang	Département	Nb de CEJ créés effectivement à l'embauche
1	**Réunion**	**1877** (1)

Rang	Départements métropolitains	Nb de CEJ créés effectivement à l'embauche (2)
1	**- Nord**	**1430**
2	- Seine-Maritime	970
3	- Oise	890
4	- Gironde	845
5	- Paris	827
6	- Seine-Saint-Denis	806
7	- Somme	800
7 bis	- Dordogne	800
8	- Gard	731
9	- Bouches-du-Rhône	729

(1) Donnée à la mi juin 1998 service public compris.
(2) Ces données comprenant les emplois liés au service public ont été enregistrées à la mi-mai 1998.

Il est peu étonnant de retrouver dans ce classement quelques uns des départements métropolitains particulièrement toucher par le phénomène du chômage (notamment le chômage des jeunes). Ce qui confirme en partie l'explication que nous avions fournie sur les raisons de l'exceptionnel dynamisme réunionnais. Sur l'ensemble de ces 11 départements la Réunion représente 17.5 % du nombre de créations totales « Emplois-Jeunes ». Force est admettre qu'elle a un poids non négligeable dans l'ensemble du dispositif par rapport aux autres départements français..

Il serait toutefois intéressant dans un soucis d'exhaustivité d'obtenir les résultats (pour l'instant indisponibles) relatifs à l'application du dispositif dans les autres Départements d'Outre-Mer. Nous le verrons par ailleurs, l'ensemble de CEJ réunionnais présentent une structuration sectorielle divergente par rapport à la métropole.

A] Un hypothétique révélateur de modifications sociales

Les 1877 « Emplois-Jeunes » à l'embauche à la mi juin 1998 confirme l'exceptionnel dynamisme du dispositif sur le plan local. De quoi faire douter les plus sceptiques quant aux capacités d'action des acteurs politiques, économiques, et sociaux locaux. Certains « acquis » relatif semblent également fragilisés par l'aussi soudaine, qu'exceptionnelle mobilisation du « public jeune » autour du dispositif. L'excellent travail mené par Arnold Jacoud (Association réunionnaise interprofessionnelle pour l'insertion et la formation continu) en 1994 et portant sur « les représentations sociales du travail chez les jeunes adultes (18-30 ans) à la Réunion, dresse en effet un constat bouleversant de la société réunionnaise. Cette étude menée dans un soucis de

représentativité auprès d'un échantillon conséquent de jeunes réunionnais aboutit invariablement (mais cela résumé malheureusement très sommairement, compte tenu de la singularité des résultats engendrés par une analyse comportementale extrêmement affinées) à un terrible constat : « les jeunes réunionnais sont des assistés ».

Il semble que nous ayons vécu sur cette acquis (que cette étude a eu le mérite de confirmer et de mettre clairement en évidence). Pourtant l'exceptionnelle demande émanant des « jeunes » à l'annonce du projet laisse penser qu'une certaine modification des comportements s'est opérée. Dans quelle mesure ? Cela semble difficile à dire, mais le dispositif offre à notre avis une impulsion nouvelle à cette réflexion.

Notons qu'il est très regrettable de ne pouvoir fournir ici une évaluation rationnelle de cette demande (au moins chiffrée) qui permettrait de fournir des indicateurs précis sur les évolutions comportementale et sociétale actuelles de la « tranche d'âge jeune » de la population réunionnaise en recherche d'emploi. La pression exercée par cette population auprès des institutions et des employeurs potentiels au titre de ces nouveaux contrats en constitue pourtant un révélateur relativement pertinent.

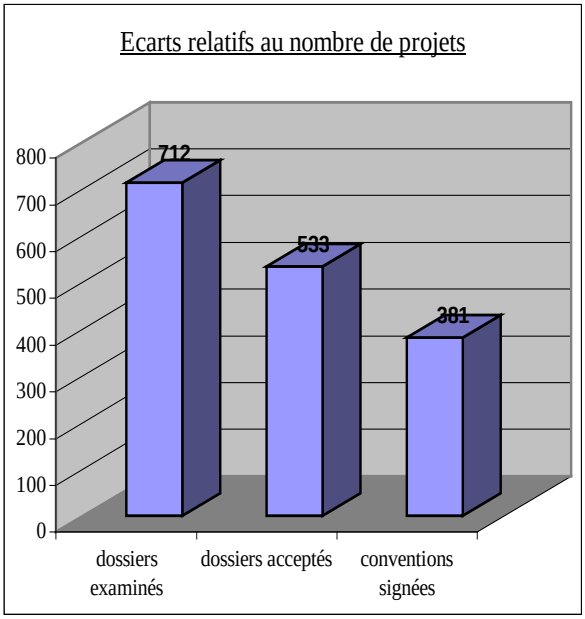
Une première hypothèse nous pousserez peut-être à considérer (à la lumière des témoignages et des informations que nous avons recueilli) que ces tendances et les comportements d'assistance ont effectivement perduré et se sont peut-être renforcés, mais plus spécifiquement pour la part de la population la plus démunie et cumulant déjà les difficultés. Le danger serait donc d'observer une amélioration de la situation et des comportements pour une part davantage « privilégiée » des jeunes, au détriment d'un renforcement des situations de précarisation et de marginalisation d'une autre part. Les récents travaux portants sur la montée et le durcissement de la violence chez les jeunes et sur l'amplification des pratiques illégales permettrons peut-être de confirmer cette hypothèse.

L'intérêt dans le cas de notre étude est ici de soulever les incidences indirectes observables liées au dispositif. Il est entendu que les « Emplois-Jeunes » s'inscrivent largement dans une dimension sociale. Le dispositif est réputé devoir, initier « un projet collectif », « offrir un avenir » aux jeunes, favoriser « l'épanouissement de la personne » et l'exercice de la démocratie » [circulaire CDE 97/25, 24/10/97]…, en d'autres termes et symboliquement, il doit favoriser l'émergence d'un nouveau « pacte sociale ». L'évaluation in fine de l'impact du dispositif « Emplois-Jeunes » devrait idéalement être l'occasion de relancer l'ensemble de ces réflexions.

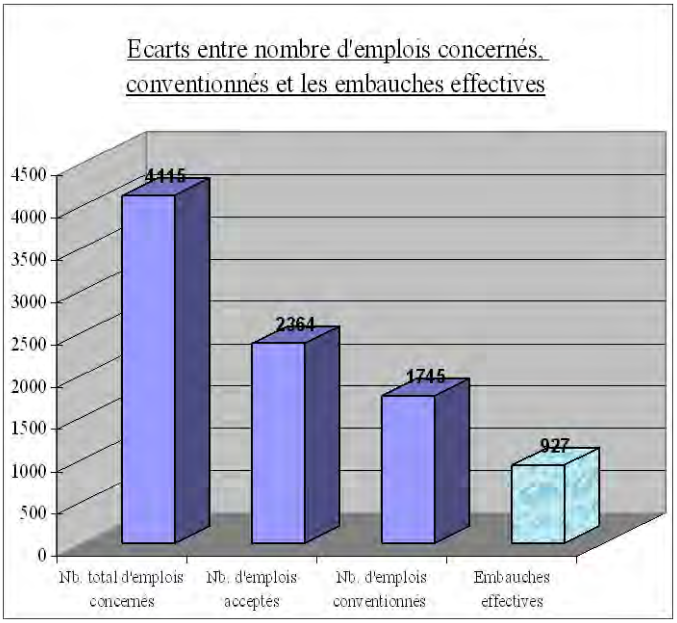
§4 Des « écarts » troublants et symptomatiques dans l'instruction des dossiers :

A] Présentation schématique des écarts d'instruction

Graphique. 3 -



Graphique. 4 -



B] Analyse de causalité des écarts observés : l'émergence de défaillances dans la procédure d'instruction

L'analyse des écarts nous renvoie aux conclusions que nous avions déjà pu tirer des résultats enregistrés en mars 1998. Toutefois des précisions peuvent être apportées. En effet, selon les responsables concernés des services de la préfecture, un grand nombre d'employeurs fait usage des possibilités énoncées par la loi selon laquelle ceux-ci dispose d'un délai réglementaire d'un an avant de procéder à l'embauche effective d'un jeune salarié. Les emplois conventionnés (et par conséquent acceptés) et notifiés correspondent effectivement à une offre d'emplois mais il n'ont pas tous systématiquement été soumis au mécanisme du marché du travail.

Les employeurs ont par ailleurs intérêt, en référence à ce qui s'est précédemment pratiqué, à ne pas précipiter l'embauche. Celle-ci en effet, nécessite d'avoir pris au préalable un certain nombre de dispositions destinées à favoriser l'accueil optimal du (ou des) nouveau(x) salariés. Nous l'avons vu, beaucoup d'associations en particulier se voient confrontées au moment de l'embauche à l'insuffisance des capacités matérielles de base ou à des besoins financiers complémentaires (même résiduels) auxquels elles ne peuvent faire face. Cette contrainte additionnelle est souvent la résultante d'une prévision budgétaire sous estimée et d'une étude de faisabilité du projet (lorsqu'elle existe), largement incomplète. Cette tendance rejoint il est vrai une caractéristique bien connue du secteur associatif (même si cela est de moins en moins vrai) qui fait traditionnellement preuve de certaines lacunes en termes de gestion. Si cela a longtemps été la conséquence d'un amateurisme et d'un volontariat très développé au détriment d'une optimalisation des compétences, la professionnalisation accrue et progressive des associations laissent penser que ces carences sont également dues à leur manque général de moyens.

Beaucoup d'associations pour lesquels le projet proposé impliquait un investissement en bien d'équipement (voir en capital foncier ou immobilier) n'ont pas su anticiper et prendre en compte cette contrainte. C'est le cas des projets associatifs du secteur de l'environnement nécessitant presque systématiquement des investissements matériels complémentaires. Or au moment de l'embauche un nombre important de ces associations doivent constater qu'elles ne pourront seules assumer ces « nouveaux » besoins. Elles sont alors contraintes de se lancer dans la recherche de financements complémentaires improbables qui retardent sensiblement l'embauche prévisionnelle. L'incertitude pèse sur les emplois concernés par ce cas de figure. Ils ont une incidence importante sur l'impact effective des « Emplois-Jeunes » sans que l'on puisse par ailleurs déterminer précisément quel sera leurs sort. Il constitue une offre latente (et comptabilisée) d'emploi sans que l'on sache s'ils donneront effectivement lieu à une embauche effective. Devront-ils pour certains être abandonnés à l'issu de la période légale d'un an ? Vont-ils avoir une incidence sur les fonds budgétés par l'état et les collectivités locales ? Mais on peut également s'interroger en amont sur le véritable rôle des cladej. Comment en effet ces emplois ont-ils pu être conventionnés alors que le projet global de l'association montrait des signes évidents de faiblesses ?

1°/ Le rôle d'expertise des CLADEJ et la remise en cause de leurs véritables fonctions

« Les CLADEJ sont-ils à la hauteur de leur responsabilité ? », titrait un article du quotidien réunionnais « témoignage » en date du 21 novembre 1997. Celui-ci permet de prendre la question à contre-pied : la composition des CLADEJ « met-elle en situation d'assumer leur rôle en toute responsabilité, ou vont-ils reproduire dans le traitement des projets les risques de dérive technocrato-administrative déjà à l'œuvre dans le traitement du chômage ? ». Tout en ayant soin de prendre du recul par rapport aux propos volontairement et ouvertement engagés de cet article, il est tout de même pertinent, compte tenu de leur contribution fondamentale à la « bonne application » du dispositif, de soulever la question de la compétence effective des CLADEJ à assurer l'instruction des dossiers. L'article soulève ainsi la nécessité de faciliter l'exploitation du potentiel particulier et incontournable des associations et des organismes para-publics dans ce type de réponse œuvrant à « l'abolition du chômage ». Il dénonce par ailleurs le danger d'une complexification des procédures et d'un allongement excessif des temps d'instruction.

L'article interroge ensuite sur « l'état d'esprit des CLADEJ » : « tout est-il réellement fait pour appuyer les démarches des associations ». Nous retiendrons à la lumière des constats que nous avons pu faire que les organismes institutionnels de prise en charge de la procédure ont probablement négligé le soucis de faire aboutir les projets qui leur ont été soumis.

Dans la mesure où la CLADEJ a pour unique vocation d'étudier la « conformité » et les possibilités de création d'un « Emploi-Jeune » donné et pour un projet proposé, on peut légitimement souhaiter afin de prendre en compte l'ensemble des contraintes prévisionnelles, un élargissement des compétences de cette commission il est vrai, peu formelle. Dans une autre hypothèse, cette fonction pourrait être systématisée et réglementée par le biais d'une commission compétente spécifique. Mais cela au détriment d'un alourdissement des procédures.

Quoi qu'il en soit, ces lacunes font preuves d'un dommageable manque d'accompagnement et de suivi des procédures de montage des projets. Elles trahissent également l'empressement excessif qui a conduit l'ensemble des partenaires désignés à focaliser leur objectif sur l'optimisation du nombre de créations d'emplois et les bénéficiaires de la mesure sur l'obtention de financements exceptionnellement avantageux.

§5 Au regard de l'évolution :

Les tentations de procéder à une analyse évolutive du dispositif doivent être contenues. Gardons à l'esprit que nous sommes toujours dans la phase de lancement d'un dispositif relativement novateur. Toutes les affirmations de cet ordre seraient, comme beaucoup d'autres, assez hasardeuses. Nous nous contenterons donc de dégager quelques remarques (qui devront être comprises comme telles) sur l'information émanant des analyses statistiques que nous avons effectuées.

Par rapport à la situation établit à la mi mars 1998, on enregistre une progression nette du nombre d'emplois concernés par la mesure. Cette tendance peut se symboliser par quelques évolutions.

Le nombre d'emplois concernés, s'élevaient à la mi mars 1998 à 3671 . Ils sont aujourd'hui 444 de plus pour un total de 4115. Soit une progression de + 12% sur un trimestre. Si l'on considère que la moyenne mensuelle de proposition de projets d'emplois s'élève sur une durée de huit mois (depuis le lancement de la mesure à la Réunion) à prés de 514 emplois/mois, il semble que le dispositif tende à se stabiliser pour atteindre sa véritable « courbe de croissance ». L'engouement frénétique impulsé par l'annonce du projet auprès de tous les bénéficiaires potentiels de la mesure quels qu'ils soient semble s'être ainsi résorbé au profit d'une certaine régulation. Le fait que les CLADEJ se réunissent désormais de façon ponctuelle et de moins en moins souvent pour instruire les demandes de projets confirme cette tendance.

CHAPITRE 3] FINANCEMENT ET IMPACT BUDGETAIRE DU DISPOSITIF « EMPLOI-JEUNES » A LA REUNION

SECTION 1 - LES COMPOSANTES ET LES CARACTERISTIQUES DU FINANCEMENT DES « EMPLOIS-JEUNES »

Les "Emplois-jeunes" se caractérisent par une volonté des pouvoir publics exceptionnelle. Celle-ci se traduit par une politique de soutien financier peu commune. L'aspect financier du dispositif et la capacité des acteurs du financement à assurer l'équilibre budgétaire sont des conditions fondamentales de sa réussite et de son efficacité. Cela est d'autant plus vrai dans la perspective d'une pérennisation optimisée de ces emplois. Lorsqu'on essaie de projeter l'hypothétique avenir du dispositif, il est difficile de ne pas penser qu'une fois encore les financements seront « le nerf de la guerre ».

§1 - Le rôle prépondérant de l'Etat : « A mesure exceptionnelle, soutien exceptionnel »

Il est entendu que le soutien financier élevé de l'état constitue une caractéristique du dispositif. Le gouvernement semble avoir voulu se donner les moyens d'assurer le respect de ses promesses.

Afin de se préserver de possibles excès, la loi prévoit que les aides liées aux "Emplois-jeunes" ne pourront être accordées lorsque l'embauche est en rapport avec la fin du contrat de travail d'un salarié, quel qu'en soit le motif (C.T.Art-L322-4-19.al.5).

La contribution de l'Etat portera sur la base de 80 % du montant du SMIC brut annuel, soit une aide forfaitaire de 92 000,00 F/an. Cette aide est versée aux organismes employeurs au titre de chaque poste créé dans le cadre du dispositif, en une période maximale de cinq ans.

A] La nature de l'aide : revalorisation et proratisation

Il s'agit d'une aide par poste. Il faut donc comprendre que l'aide de l'Etat visera à financer un emploi plutôt qu'un bénéficiaire.

Le montant de base de 92 000,00 F est établi pour une durée de travail hebdomadaire entre 35 et 39 heures. Celui-ci étant calqué sur le montant du SMIC, est soumis à la même revalorisation annuelle depuis le 1er juillet de l'année précédente et arrondi au franc le plus proche.

Pour une durée de travail hebdomadaire au moins égale à 35 heures, le poste est réputé à temps plein (quelle que soit la durée de travail) et soumis au montant total de l'aide forfaitaire. En deçà de cette durée, il est prévu de procéder à la proratisation de l'aide par application d'un coefficient égal au rapport entre la durée prévue au contrat et la durée collective du travail applicable à l'organisme employeur. Cette durée est toutefois plafonnée à 35 heures. L'effet provoqué étant de ne pas décourager mais de favoriser les organismes négociant la réduction du temps de travail.

B] Les modalités de versement

L'aide au poste est versée à l'employeur pendant une durée de soixante mois à compter de la création, pour les périodes pendant lesquelles le poste est effectivement pourvu par une personne remplissant les conditions requises.

La loi prévoit que le versement soit effectué mensuellement et par avance. Dans la pratique à la Réunion le versement effectué par l'intermédiaire du CNASEA n'intervient que le 20 du mois en cours, à partir de la mise en action du poste (c'est-à-dire lorsque l'employeur adresse un imprimé CERFA signé au CNASEA, ayant valeur de création de poste). Cette précaution ayant pour but de se préserver de tous éventuels fraudes et détournements de fonds publics. Par ailleurs, il est prévu que le CNASEA effectue un « contrôle trimestriel de présence » auprès de l'employeur (par envoi d'un formulaire d'état de présences récapitulatif). On est en droit de penser que ce contrôle demeure largement aléatoire dans la mesure où les déclarations de l'employeur pourront difficilement, au cas par cas, être infirmées ou confirmées.

En cas de changement de titulaire de poste, l'employeur doit faire parvenir le nouvel imprimé CERFA au CNASEA. Rien n'indique en revanche qu'il existe des moyens contraignants pour qu'il le fasse, ce qui serait dommageable le cas échéant pour évaluer la capacité d'insertion offerte par le dispositif.

1°/ Les possibilités de suspension des versements

D'une manière générale, les versements sont suspendus si la rémunération n'est pas maintenue à l'intéressé. L'aide peut continuer à être versée, si un remplaçant du bénéficiaire initial est éligible au programme "Emplois-jeunes". De même, l'aide ne pourra être suspendue pour une durée d'absence mensuelle inférieure à 3 jours. En revanche, toute suspension n'aura pas pour effet de prolonger les versements au-delà de la durée conventionnelle de 60 mois.

C] Une aide unique : le non cumul

Les aides versées par l'Etat dans le cadre des conventions "Emplois-jeunes" ne peuvent se cumuler, pour un même poste de travail, avec toute autre aide à l'emploi, exonération totale ou partielle de cotisations patronales, ou applications de taux spécifiques, assiettes ou montants forfaitaires de cotisations de sécurité sociale.

§2 Les aides complémentaires

Il est possible que l'Etat contribue à prendre en charge tout ou partie des coûts d'étude des projets mis en œuvre dans le cadre des "Emplois-jeunes". Ces « aides au projet » consistent essentiellement en actions de conseil et d'accompagnement dans le cadre d'une aide au montage du projet au démarrage de l'activité (étude de marché, de faisabilité, établissement d'un plan de financement, …). Au-delà, il est possible que soient conclues des conventions de promotion de l'emploi (C.P.E.° avec des organismes de conseil. Le coût indicatif de prise en charge par l'Etat ne pourra excéder 2 500 F/demi-journée.

Voilà encore une occasion de soulever le décalage qu'il existe entre les prévisions réglementaires et l'application effective du dispositif. Les modalités d'application de ces aides ainsi que leurs limites doivent être définies au plan local par le Préfet. Or à la Réunion, à notre connaissance ces aides complémentaires sont quasi-inexistantes et les associations soulignent au contraire les difficultés qu'il existe à les obtenir. Soulignons enfin que la rapidité avec laquelle on a mis en application le dispositif "Emplois-jeunes" ainsi que la précipitation des offres de projets, laissent penser qu'on au eu peu recours à ces travaux d'expertise préalable pourtant indispensables. Les difficultés inhérentes à l'imprécision des projets rencontrées par les acteurs de terrain sont assez symptomatiques de ce « manquement ».

SECTION II - LE FINANCEMENT LOCAL REUNIONNAIS ET SES ACTEURS

§1 Une spécificité « domienne » : le FEDOM

La politique du Ministère de l'Outre-Mer confère aux DOM, dont la Réunion, une particularité. Son action se déploie autour de quatre axes stratégiques :

- le logement social
- l'aménagement du territoire
- le développement des territoires d'Outre-Mer
- enfin, l'emploi et l'insertion.

Le dernier axe (qui nous intéresse particulièrement) est le pivot de cette politique si l'on s'en réfère à « l'enveloppe budgétaire » qui lui est allouée : 1,68 milliards de francs en 1998 pour l'ensemble des DOM, soit près du tiers de l'enveloppe totale.

L'ensemble de ces crédits est engagé au sein du FEDOM (Fonds pour l'Emploi dans les Départements d'Outre-Mer et à Saint-Pierre et Miquelon) créé par la loi du 25 juillet 1994, dans son article 5. Ce fonds globalise le financement des actions de l'Etat en faveur de l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM.

Il est intéressant de constater qu'une part importante de ce fonds budgétaire est consacrée aux dispositifs des contrats aidés du secteur non marchand (54 % de 1,68 MMF) dont les "Emplois-jeunes" n'abordent pas a priori une part résiduelle mais relativement conséquente compte tenu de la jeunesse de ce dispositif. Les fonds se répartissent par « poste budgétaire » pour 1998 de la façon suivante :

* 429,9 MF prévus pour les CES, soit 25,6 %
* 175,85 MF prévus pour les CIA, soit 10,5 %
* 300 MF prévus pour les "Emplois-jeunes" , soit 17,9 %

La part budgétaire attribuée aux "Emplois-jeunes" est donc sensiblement inférieure à celle des CES. Il est d'ailleurs nécessaire de replacer le dispositif dans l'ensemble des mesures d'aide à l'emploi, y compris celle du secteur marchand, pour relativiser l'importance excessive qu'on serait tenté de lui prêter. En effet, 45,4 % des fonds par exemple sont destinés au financement des contrats aidés à l'emploi (CAE). Concernant les entreprises bénéficiant d'exonération de charges, des primes à la création d'emploi pour les entreprises réalisant 75 % de leur chiffre d'affaire à l'exportation et les contrats de retour à l'emploi destinés à être remplacés par les CAE pour 0,6 %. L'idée qu'on peut s'en faire est largement corrélée à son aspect « frondeur » et novateur amplifié par un « battage » politique et médiatique important. Relativiser son importance ne veut pourtant pas dire la minorer, ce qui reviendrait à en négliger les enjeux.

Par ailleurs, cette part budgétée possède une valeur toute relative dans la mesure où le gouvernement rappelait récemment que la ligne budgétaire attribuée aux « Emplois-Jeunes » par l'intermédiaire du FEDOM ne serait pas plafonnée mais au contraire abondée « tant que des bons projets continueront d'être présentés ». Cette prise de position ne peut être sans conséquence sur l'application du dispositif à la Réunion.

La part budgétaire de 300 MF attribuée aux "Emplois-jeunes" vient seule abonder un budget emploi et insertion en stagnation par rapport à 1997. Si l'on considère que les 300 MF du FEDOM correspondent à la part de financement attribuée par l'Etat au titre du dispositif, on peut établir en vertu d'une aide forfaitaire annuelle plafonnée à 92 000 F par poste que son potentiel budgétaire porte sur 3 260 emplois. Ce dispositif vient donc également majorer de façon sensible le nombre de solutions d'insertion relevant du secteur non marchand à la Réunion. Toutes proportions gardées, compte tenu de la nature diverse des différents contrats aidés, on estime ainsi une évolution du nombre de solutions d'insertion potentielles de 31 311 en 1996 à 32 845 en 1998 (+ 1 454).

A la mi-juin, on l'a vu, l'Etat s'est déjà engagé par l'intermédiaire du consentement du Préfet sur 2 364 emplois potentiels, représentants 217 488 KF. Pourtant, seulement 927 ont donné lieu à versement effectif par le CNASEA, soit un montant total de 85 284 KF.

§2 Le rôle fondamental des financements complémentaires : l'intervention des collectivités territoriales

On l'a vu, la loi prévoit une aide forfaitaire annuelle de l'Etat correspondant à 92 000 F par poste. Cette aide peut désormais être comprise comme un acquis pour tout projet correspondant aux conditions d'accès au dispositif "Emplois-jeunes". Pourtant on estime le coût annuel moyen d'un emploi rémunéré au SMIC à près de 115 000 F 00. L'aide de l'Etat correspondant à 80 % de cette somme ne couvre donc que partiellement la rémunération de l'emploi. Notons que la rémunération au SMIC n'est pas une obligation légale et que la rémunération conventionnelle doit être la règle. Il revient dans ce cas à l'employeur la charge de

trouver le financement du « ticket modérateur ». Le financement des 2 % complémentaires est un des enjeux fondamentaux de la mesure. Ce financement est en effet la condition indispensable à la réalisation effective d'un projet.

Cette somme est réputée revenir à la charge de l'employeur. Pourtant, dans les faits, les collectivités territoriales se sont engagées dans un processus de cofinancement permettant de ne soumettre à l'employeur qu'à un montant minoré, voire résiduel, de cette somme.

Dans cette mesure, les collectivités territoriales réunionnaise ont été relativement exemplaires et ont fait preuve d'une exceptionnelle réactivité. Ainsi, dès le 6 novembre 1997, soit 3 semaines seulement après l'adoption de la loi, le Conseil Régional, le Conseil Général et la Commune de Saint-Denis s'engageaient auprès de l'Etat dans le cadre des contrats d'objectifs prévus par la loi, sur un nombre établi de créations Emplois-Jeunes au sein de leurs services au titre de l'année 1998 ainsi que sur le financement complémentaire de l'aide versée par l'Etat pour un nombre établi de projets.

D'une façon générale, chaque collectivité s'engage sur des projets préférentiels correspondant à leurs compétences et à leurs orientations réciproques. Cela est tout à fait perceptible en ce qui concerne les emplois portés par chacune en interne. Les financements complémentaires sont réputés variables de 7 %, 14 % jusqu'à 20 % (soit la totalité de la part restant à la charge de l'employeur) au-delà de la somme versée par l'Etat et cela en fonction de la qualité du projet, du secteur d'intervention retenu et de la pérennisation proposée. Dans les faits, la plupart des cofinancements consentis par les collectivités portent sur 7 %, celles-ci préférant « par accord » multiplier le nombre de cofinancements et minorer leur contribution. Par exemple, sur un nombre maximum d'emplois, un « cofinancement type » se répartit de la façon suivante :

- 7 % à la charge du Conseil Régional
- 7 % à la charge du Conseil Général
- 7 % à la charge de l'employeur.

} ≅20 % des besoins complémentaires

La base de l'intervention des principales collectivités locales réunionnaises repose sur les termes établis dans les contrats d'objectifs conclu avec l'Etat dès le mois de novembre 1997. Leur implication respective se répartit sur cette base de la façon suivante (à échéance de l'année 1998) :

25 - Participation financière des principales collectivités territoriales au dispositif « Emplois-Jeunes »

	Plan de financement en interne portant sur la totalité de la part complémentaire 20 %	**Equivalent en KF**	**Plan de participation aux projets faisant appel aux cofinancements**
- Conseil Régional	500 emplois	11 500	1 000
- Conseil Général	500 emplois	11 500	2 000
- Commune de Saint-Denis	460 emplois		

S'il est aisé de déterminer le coût engendré par les "Emplois-jeunes" réunionnais à l'Etat, il est difficile en revanche d'établir précisément ce qu'ils coûtent et coûteront en tout à la collectivité. On en est réduit encore une fois aujourd'hui, face à la rapidité d'évolution du dispositif

et à l'imprécision des informations qui en découlent, à procéder à des extrapolations sur la base des données réglementaires et générales. Par conséquent, si l'on exclue la part, il est vrai minorée, des "Emplois-jeunes" rémunérés à un salaire conventionnel supérieur au SMIC et sur la base des 927 embauches effectives CNASEA et les 950 CEJ relavant du service public d'état à la mi-juin 1998, on peut estimer le coût total occasionné (pour l'ensemble des collectivités locales, de l'Etat et de ses services ainsi que des employeurs a statut privé) de la façon suivante :

"Emplois-jeunes CNASEA » = 927 X (92 000 + 23 000) = 106 605 KF

"Emplois-jeunes service public » = 950 X 115 000 = 109 250 KF

Coût total pour 1 877 emplois = 215 855 KF

Quoi qu'il en soit, selon les propres mots du Gouvernement, les "Emplois-jeunes" font l'objet d'un « financement public sans précédent » dans l'histoire des mesures d'aide publiques à l'emploi. Cette particularité invite à elle seule au devoir de précaution quant à l'avenir incertain du financement de ces emplois. Les alternatives sont pour l'instant réduites et très diverses selon les types d'emplois et les secteurs d'activités. Une certitude demeure, pour pérenniser ces emplois à l'échéance légale des 5 ans, une grande partie d'entre eux ne seront pas « autonomes » et ils devront probablement être portés par un effort consenti des actuels financeurs ou par l'élaboration de leur part, de solutions alternatives.

§3 Un exemple concret d'application : la politique de financement du Conseil Régional - date arrêtée au 01/06/1998 -

A] Les caractéristiques préalables de la politique de la Région

Dans un accord cadre signé avec l'état le 06 novembre 1997 le Conseil Régional a définit les conditions de sa participation. Elle comporte deux volets.

Le premier, repose sur la création ou le financement de 500 « Emplois-Jeunes » « correspondant à des projets liés à des secteurs d'activités retenus comme prioritaires » [Bilan d'activité 1997 de la Région Réunion].

Le second, sur « une intervention financière conjointe avec les autres partenaires éligibles au dispositif concernant 1000 Emplois-Jeunes ».

A cet effet, 22 MF de crédits ont été inscrits au Budget primitif de 1998. La politique du conseil Régional, entre les « créations en interne » et ses participations en tant que cofinanceur sur des appels à projets, se répartit de la façon suivante :

Financement	Nb. de CEJ	Part %
- Agents Région	44	7.37
- Cofinancement	553	92.63
TOTAL	**597**	**100**

Le Conseil Régional a arrêté sa politique de financement sur quatre types « Emplois-Jeunes » précis, choisis en raison de leur compatibilité avec les orientations générale de la

collectivité dans le cadre de ses compétences. Au 01/06/1998, ses CEJ recrutés en interne (les agents régions) sont au nombre de 44 et se répartissent ainsi :

Types d'emplois	Nb. de CEJ	Part %
- Animateur NTIC (1)	30	68.18
- Répétiteur musical	11	25.00
- Régisseur en chef	1	2.27
- Régisseur adjoint	2	4.55
TOTAL	**44**	**100**

(1) Nouvelles Technologie de l'Information et de la Communication

Les « Emplois-Jeunes » relevant du cofinancement régional peuvent être classés par arrondissement. Chacune des quatre CLADEJ de la Réunion étant située dans chacun de ses arrondissements. Le cofinancement régional par arrondissement se présente comme suit :

Arrondissements	Nb. de CEJ	Part %
- NORD	125	22.60
- SUD	162	29.29
- EST	96	17.36
- OUEST	170	30.74
TOTAL	**553**	**100**

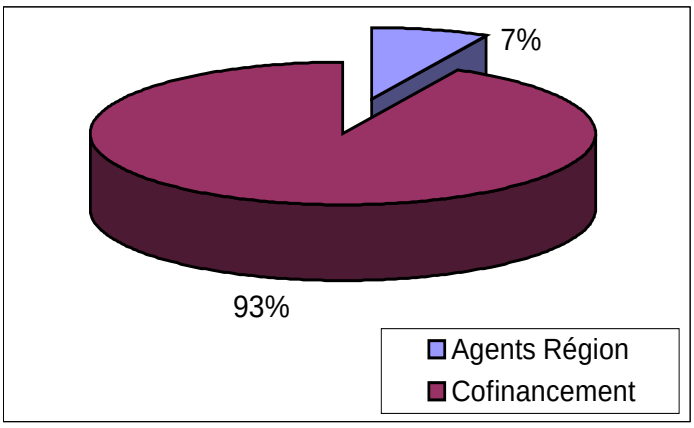
Nous renverrons le lecteur en ANNEXE 7 afin d'obtenir l'ensemble des informations concernant la politique de la Région Réunion en faveur des « Emplois-Jeunes ». Nous présenterons pour l'instant les caractéristiques et la structuration de son financement.

B] Répartition et structuration des sommes engagées par le Conseil Régional de la Réunion en faveur du dispositif « Emplois-Jeunes »

1°/ Répartition des sommes totales engagées par type de financement

Secteurs	Nb. de CEJ	Montant	Part %
- Agents Région	44	1 012 000	7.37
- Cofinancement	553	4 853 169	92.63
TOTAL	**597**	**5 865 169**	**100**

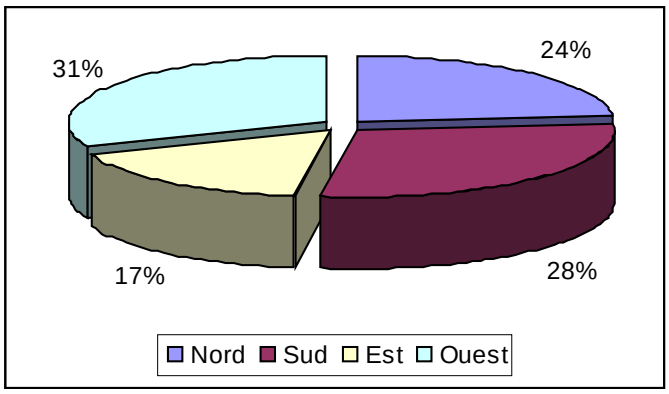
Graphique 5 -



2°/ Répartition des sommes totales engagées par arrondissement au titre du cofinancement

Arrondissements	Nb. de CEJ	Montant	Part %
- NORD	125	1 150 036	23.70
- SUD	162	1 380 053	28.44
- EST	96	812 697	16.75
- OUEST	170	1 510 383	31.12
TOTAL	**553**	**4 853 169**	**100**

Graphique 6

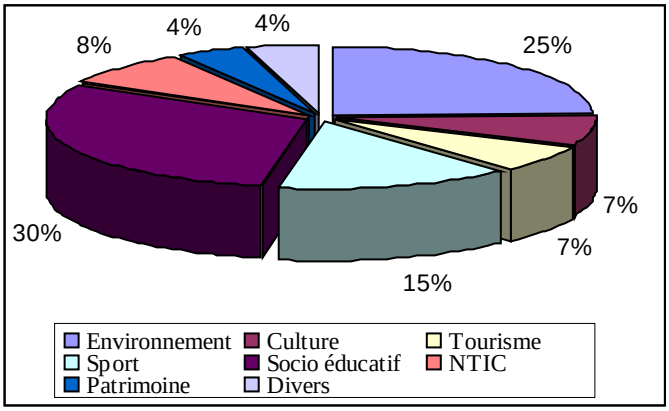


3°/ Répartition des « Emplois-Jeunes » appelant participation financière de la Région sur l'ensemble du département Réunion :

a) Par secteur d'activité,

Secteurs	Nb. de CEJ	Part %
- Environnement	137	24.77
- Culture	38	6.87
- Tourisme	36	6.51
- Sport	81	14.65
- Socio Educatif	167	30.20
- NTIC	46	8.32
- Patrimoine	24	4.34
- Divers	24	4.34
TOTAL	**553**	

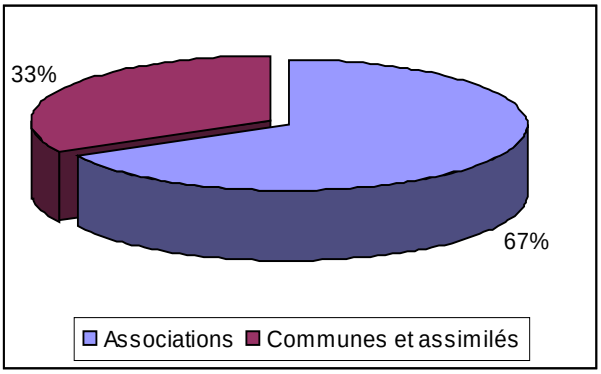
Graphique 7



b) Par employeur

Employeurs	Nb. de CEJ	Part %
Associations	371	67.09
Communes et assimilés	182	32.91
TOTAL	**553**	**100**

Graphique 8



C] La logique d'intervention financière

La répartition globale de la participation financière de la Région indique assez clairement la volonté de cette collectivité d'intégrer le dispositif dans le cadre général de ses compétences. Les principaux secteurs visés par sa politique de financement sont ainsi le secteur « éducatif » et le secteur de l'environnement. Elle symbolise également la volonté d'engagement manifestée par les collectivités réunionnaises pour s'impliquer dans le dispositif et lutter d'une façon ou d'une autre contre le problème du chômage des jeunes.

Les dernières réunions qui se sont déroulées au sein du Conseil Régional confirme sa volonté de maintenir cet engagement. Ainsi, des crédits supplémentaires d'un montant prévisionnel de 814 694 francs ont été imputés sur le budget de la région afin de prendre en charge des emplois supplémentaires.

Nous reviendrons plus précisément sur ce point lors de notre présentation des perspectives du dispositif à la Réunion en raison des incidences que cet engagement est susceptible d'engendrer.

PARTIE III

APPROCHE ESTIMATIVE ET CRITIQUE DE L'APPORT DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » POUR L'EMPLOI ET L'INSERTION DES JEUNES REUNIONNAIS

CHAPITRE 1] LE DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » ET L'EMPLOI

SECTION I - QUELQUES PRECEPTES INDISPENSABLES CONCERNANT L'APPROCHE D'ANALYSE DU RAPPORT ENTRE LES « EMPLOIS-JEUNES » ET L'EMPLOI : « DES EFFETS CONNUS ET DES EFFETS SPECIFIQUES »

Il s'agit ici de poser quelques jalons et de soulever quelques remarques sur les effets engendrés et observables du dispositif sur l'emploi. Elles nous inviterons à considérer que l'évaluation d'impact in fine du dispositif sur l'emploi et le chômage devront prendre en considération des facteurs endogènes et exogènes d'incidence. Ces facteurs doivent en partie permettre d'éclairer sur le danger qu'il existe de vouloir formuler quelques conclusions trop hâtives. L'objet n'étant pas ici de faire cette évaluation (comme nous l'avons vu) par ailleurs impossible et hasardeuse dans l'état actuel du dispositif, cette « analyse » aura pour fonction de lui fournir des perspectives et une base pour la détermination de ses orientations.

§1 Les effets pervers, un précepte des politiques d'emploi devenu incontournable

En prémices à notre tentative d'analyse du rapport entre le dispositif « Emplois-Jeunes » et l'emploi nous souhaitons attirer l'attention sur l'acuité potentielle de trois types d'effets pervers traditionnellement associés aux politiques d'aide publique à l'emploi : les effets d'aubaine, les effets de substitution, puis les effets d'appel. Nous priviligierons toutefois une approche empirique de ces effets plutôt qu'un approche théorique qui appellerait, il est vrai, de nombreuses remarques.

A] Effets d'aubaine, effets de substitution : de « vieilles réminiscences »

Presque toutes les politiques de l'emploi ont des effets pervers. Le dispositif « Emplois-Jeunes » ne sera pas, en raison de ses caractéristiques, l'exception qui confirme la règle. Les effets nets sur l'emploi d'un dispositif particulier sont égaux à la variation du nombre de personnes présentes dans ce dispositif diminuée de l'impact des effets d'aubaine et de substitution. Prendre en considération l'impact de ces effets revient à penser dans une perspective d'évaluation que les résultats ne sont jamais ce qu'ils paraissent être. Synthétiquement :

> **L'effet d'aubaine** peut être compris comme l'anticipation des effets bénéfiques d'une mesure par un employeur bénéficiaire. Autrement dit l'employeur profite d'une mesure avantageuse pour supporter les orientations qu'il avait déjà préétabli. En vertu de cet effet, la tendance observée est engendrée de façon résiduelle par la mesure adoptée.

> **L'effet de substitution** se répercute pour sa part sur les catégories de salariés. L'employeur substitue une part de salariés bénéficiant d'une mesure avantageuse pour lui, à une part proportionnelle de ses salariés bénéficiant d'un statut « traditionnel ».

§2 Des effets pervers liés à la spécificité de la mesure et du contexte

Les effets de substitution observable dans le cadre du dispositif « Emplois-Jeunes » prennent une dimension complémentaire. Bien que cela soit impossible à chiffrer, de l'aveu des acteurs et des porteurs de projets, la disposition prévue par la loi relatif aux possibilités de faire « expressément » bénéficier les jeunes déjà titulaires d'un contrat aidés, a été privilégié. Le Conseil Régional a ainsi volontairement, afin d'assurer une certaine cohésion, « transformé » prioritairement ses contrats emplois ville, en contrat « Emplois-Jeunes ». Si cela est relativement souhaitable dans une logique visant à mettre en place des parcours d'insertion progressif et cohérent, en revanche l'effet induit sur les « chiffres de l'emploi et du chômage » est nul. Des jeunes qui n'était pas demandeurs d'emploi, demeurent non demandeurs d'emploi.

Les effets de substitution et d'aubaine se retrouve également (de façon propre au dispositif « Emplois-Jeunes » lors de la « transgression » de la règle de non concurrence. Ainsi, il est indéniable que des porteurs de projet associent un caractère de novation, au moins de façon générique, à une activité préexistante, et cela de façon à cadrer avec les caractéristiques requises par la loi. Ainsi, un acteur avoue : « certains employeurs sont passés une première fois en commission avec un projet portant par exemple, un employeur, sur une activité de commercial (…), s'est vu refuser son projet, puis le représenter quelques semaines plus tard, le même projet, en l'intitulant par exemple « agent de commercialisation », et voir le projet accepté »… Nous reviendrons sur les commentaires annexes que suscitent cette remarque ; ce qui nous intéresse pour l'instant, est bien de constater la subtilité des effets induits par la spécificité de la mesure. Dans cette logique, en effet, un acteur peut par effet d'aubaine, supporter avantageusement les orientations du développement d'une activité préétablie sans forcément respecter les critères d'emploi et de profil de bénéficiaires stipulés par la loi.

Les effets pervers complémentaires liés à la spécificité de la mesure et du contexte sont divers. Nous allons en analyser et en détailler quelques-uns.

A] Un effet d'appel sur la population inactive potentiellement important : l'influence probable du contexte

Il semble encore difficile de pouvoir juger (à défaut d'évaluer) l'incidence probable de cet effet dans l'application du dispositif. Il est reconnu qu'une mesure publique d'aide à l'emploi ou visant à la résorption du chômage a de façon générale des conséquences sur le taux d'activité. Autrement dit, elle exerce une attraction variable en fonction de sa nature sur « l'offre de main d'œuvre ». Cet effet pervers est particulièrement l'apanage des politiques publiques susceptibles de produire une efficacité rapide pour « créer de l'emploi » ou réduire le chômage. Ce qui est le cas du dispositif « Emplois-Jeunes », réputé pouvoir dégager une création massive « in vitro » d'emplois « nets ».(« nets » est employé ici et par la suite pour qualifier la création de « nouveaux » emplois à temps plein, ce qui ne signifie pas par ailleurs qu'ils soient « nets » d'effets annexes ou pervers). Les « Emplois-Jeunes » pour de nombreuses raisons (dont la relative sécurité qui l'offre à court terme et la vaste campagne de publicité dont il fut l'objet) ont probablement exercé une attraction considérable sur la population jeune réputée inactive (donc non demandeuse d'emploi).

Notons que le dispositif n'échappe pas en cela aux déviances occasionnées par l'ensemble des politiques publiques d'aide à l'emploi et plus particulièrement par celles qui s'articulent autour de contrats aidés jugés très souvent « plus intéressants ». En outre, de manière paradoxale, le dispositif ne fait pas obligation aux jeunes bénéficiaires d'être inscrit auprès des services de l'ANPE comme demandeurs d'emploi. On peut ainsi penser qu'il contribue dans une certaine mesure à

institutionnaliser ce type d'effet tout en complexifiant l'estimation des répercussions effectives de la mesure sur l'emploi. Quel sera le véritable impact produit sur les chômeurs déclarés ?

De plus, les caractéristiques de l'emploi réunionnais font la preuve qu'il existe un volant important « d'inactivité ». La population des jeunes demandeurs semble particulièrement touchée par le phénomène. Elle correspond en effet à une part signifiante des sorties de la demande d'emploi mensuellement répertoriée par l'ANPE et cela pour des motifs d'annulation qui confine au moins statistiquement à l'inactivité. Quelques données que nous avons pu extraire des états statistiques mensuelles de la DDTEFP sur les premiers mois de l'année 1998 serviront de simple illustration du phénomène à défaut d'être strictement significatives :

26 - Sorties des jeunes de la demande d'emploi enregistrée par l'ANPE suivant le motif d'annulation
(Janv.-Mai.1998)

Motif	Janv.		Fev.		Mars		Avril		Mai	
	Nb	% total	Nb	% total	Nb	% total	Nb	% total	Nb	% total
Arrêt de recherche	110	29.6	249	31.9	273	34.9	221	31.1	234	38.4
Absence au contrôle	1024	28.5	1020	31.3	847	31.6	1082	31.1	947	32.2
Autres cas(1)	171	25.3	413	25.8	424	26.1	412	29.1	327	28.6
Total	**1305**		**1682**		**1544**		**1715**		**1508**	

Source : DDTEFP (1) Service mil., arrêt maladie, dispense, autres arrêts, radiation adm.

La situation semble connue et les « Emplois-Jeunes » n'échappent simplement pas à « la règle ». Le CARIF-OREF notait à propos des contrats emplois solidarités, qui peut être incontestablement appliqué aux « Emplois-Jeunes » : « la médiation de cette mesure a poussé des non demandeurs d'emplois à se porter candidats et à obtenir des postes qu'il n(auraient pu obtenir dans le contexte actuel, étant donné leur faible niveau qualification » [Enquête auprès des bénéficiaires de CES à la Réunion, nov. 1997.]. Ajoutons à cela d'une part que la tendance inverse relative au niveau de qualification n'est pas plus souhaitable mais pourtant attribuable également aux CEJ, et d'autre part que ces contrats préservent en partie d'effets indésirables propres à de nombreux autres types de contrats aidés caractérisés par une certaine précarité

Cette présentation très simplifiée nous invite à penser dans le cas du dispositif « Emplois-Jeunes » que l'ensemble de ces effets s'est muté et/ou complexifié en vertu de son caractère novateur et exceptionnel. Ces effets qui peuvent se résumer grossièrement dans le cas présent à un simple mais conséquent « effet d'appel » (au-delà de l'effet d'appel connu et identifiable sur la population inactive) n'offrent pas une perspective de lecture uniforme.

B] L'incidence particulière de l'aide

Il est évident, et cela ne constitue pas une surprise, que le montant exceptionnellement élevé de l'aide forfaitaire a exercé une attraction considérable sur l'offre de projets émanants des employeurs bénéficiaires de la mesure. En vertu des principes de l'analyse de type « ethnologiste » et du point de vue de l'observation empirique cette tendance est incontestable. Les différents entretiens et échanges informels que nous avons pu effectuer permettent légitimement de le penser. Nous regretterons toutefois qu'il ne soit pas possible de « mesurer » précisément cet effet peu formel. Ce qui ne constitue pas par ailleurs l'apanage du dispositif « Emplois-Jeunes », mais de l'ensemble des politiques d'aide à l'emploi.

Cette tendance, a priori forte, est par anticipation dommageable pour la formalisation du contenu des postes ainsi créés, pour les possibilités de pérennisation prévues, pour les conditions d'accueil du jeune, pour les possibilités de formations mises en place…, en bref pour « la réussite » in fine du dispositif. Le mobile de création d'emplois étant spécifiquement dicté par l'attrait financier de l'aide publique, on peut pertinemment imaginer que le reste des obligations contractuelles aient été négligées. La tendance et les difficultés actuellement rencontrées par bon nombre d'employeurs permet en partie de le confirmer (Cf. « analyse des écarts », §4, chap.2, part.2 …). Il serait dommage, admettons le, de ne pas profiter pleinement des possibilités offertes, selon les propres mots du gouvernement, par un financement « sans précédent ». Celui-ci ne pouvait l'ignorer et il est opportun de penser qu'une aide forfaitaire de 92000 francs constituait l'assurance pour lui de voir ses « promesses » pleinement relayer.

Toutefois, pour se préserver d'une incidence excessive des effets pervers prévisibles et attribuables à ce dispositif, les membres du gouvernement ont imaginé un mécanisme de régulation par la contribution systématique de l'employeur bénéficiaire. Ce « mécanisme » que M. Balcon, directeur des affaires économiques de la préfecture, qualifie peut-être ironiquement, mais très justement de « ticket modérateur » doit pourtant aujourd'hui avouer son inefficacité.

1°/ Les défaillances du « ticket modérateur »

Le gouvernement avait probablement imaginé qu'en rendant obligatoire l'engagement financier non résiduel des employeurs bénéficiaires, il limiterait les possibilités de dérive liées à l'attractivité exercée par une aide financière exceptionnellement élevée.

Il était entendu qu'en fixant le « plafond » de cette aide annuelle à 92000 francs par poste tout en imposant une rémunération au moins équivalente au SMIC, le gouvernement concédait à la fois une aide importante tout en obligeant l'employeur à faire la preuve de son implication et de sa capacité à assumer financièrement et matériellement la création d'un poste et les conditions de sa pérennisation (donc de sa volonté et de sa réelle motivation). On l'a vu, l'employeur doit justifier d'un montant équivalent à 20% de la rémunération brute annuelle d'un SMIC. Ce dernier établit sur la base de 115 000 francs, le montant correspond au différentiel entre cette base et l'aide forfaitaire concédée par le gouvernement, soit environ 23 000 francs.

Pourtant, tout à fait singulièrement et paradoxalement, les collectivités locales Réunionnaises, en s'engageant pleinement dés le départ dans le dispositif (ce qui se traduisit par leur engagement financier « massif » et volontaire auprès principalement des porteurs de projets associatifs) sont venues court-circuiter le mécanisme du « ticket modérateur ». Une fois libérés « officiellement » de la contrainte leur imposant de trouver eux-mêmes les financements de leurs emplois ces porteurs de projets potentiels se sont transformés pour certains en « porteurs d'idées ». Nous avons là probablement une des raisons du caractère « farfelu » de certaines propositions. Plus radicalement, si cela a effectivement permis l'émergence massive des projets (sans pouvoir en assurer la crédibilité) cela en a également condamné pour certains les perpectives. Nous retiendrons pour finir la remarque juste et explicite de M. Balcon (Directeurs des affaires économiques de la préfecture de La Réunion) : « Pour un projet qui n'arrive pas dés son amorce à dégager un minimum d'auto financement, comment cela se passera-t-il à l'issu des 5 ans ? »

C] L'effet induit du recours à l'association comme instrument de l'administration

L'attrait exercé par le dispositif « Emplois-Jeunes » est le prétexte semble-t-il à certaines résurgences. Le phénomène « para public » et de la « para municipalité » sont désormais des tendances bien connues et identifiées dans les types de liens unissant l'association aux institutions publiques. Pourtant, en raison de l'exceptionnelle mobilisation du secteur associatif autour du projet (représentant plus de 50% des offres), cette relation ambiguë et le recours tendancieux aux « faux nez de l'administration » ne peut être considérée comme sans incidence sur l'effet net de cette politique d'emploi. La première incidence sera de réévaluer à la baisse le potentiel démontré par l'ensemble des associations.

Il est difficile encore une fois de chiffrer ce type de phénomène informel pourtant connu et observable. Selon les propres déclarations des membres concernés des services de la préfecture « les collectivités ont également mis en place des associations pour la circonstance ». Pourtant, cette utilisation détournée de la structure associative pour servir des intérêts ne relevant pas forcément de son projet « vocationnel », s'apparente de façon circonstancielle à l'institutionnalisation de « l'effet d'aubaine ». Le dispositif constitue une manne financière qu'il ne faut pas laisser échapper mais qui peut au contraire servir l'accomplissement des orientations en cours, l'exercice des compétences et dans une certaine mesure les intérêts dictés par la logique politique.

Certains opposeraient que ces « déviances » ne sont en rien dommageables dans la mesure où ces administrations permettent la création effective d'emplois et sont peut être plus à même de les porter financièrement et matériellement que les associations. Cela est en partie vrai, mais de quels emplois s'agit-il ? De plus dans le respect de la vocation originelle éminemment sociale du dispositif nous avions déjà souligné le rôle à notre avis fondamental que seules les associations peuvent idéalement tenir.

Si les conséquences de cette relation entre l'association et l'administration ne sont pas toutes heureuses, le phénomène en lui-même comporte des aspects positifs. On peut y voir un signe de dynamisme administratif. Le formalisme est facteur d'inertie et de routine. Pour éviter l'enlisement dans des structures figées, il est parfois nécessaire de sortir des sentiers battus, quitte à prendre des risques. Pourtant des réglementations anciennes ne correspondent plus que de façon imparfaite aux fonctions que l'état et que les collectivités doivent assumer. La juxtaposition aux missions traditionnelles de souveraineté de missions d'ordre économique, social, culturel, ne relevant des mêmes modes de gestion a été à l'origine d'initiatives rompant avec les canons intérieurs du droit administratif, et dont une grand nombre devait s'avérer à l'expérience bénéfiques. L'utilisation de l'association à des fins « administratives » se situe dans le prolongement de cet effort pour adapter les structures et les méthodes des institution aux tâches diversifiées et complexifiées qui s'offrent à elles.

Pour sympathique qu'elle soit, cette démarche n'est pas à l'abri de toute erreur, ni dépourvue comme nous l'avons vu d'une certaine ambiguïté.

SECTION II – LA NATURE DU RAPPORT ENTRE LE DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » ET L'EMPLOI

§1 Une démarche relative : « il est encore un peu tôt »

Pour déterminer l'impact des « Emplois-Jeunes » sur le chômage ou sur l'emploi, il semble indispensable, dans un premier temps, d'effectuer une analyse comparative des flux d'entrée et de sortie des demandeurs d'emplois enregistrés. Il faudrait ensuite pouvoir isoler la demande d'emploi satisfaite spécifiquement par des contrats aidés de type « Emplois-Jeunes ».

Cette démarche nécessite plusieurs conditions et le respect de certaines étapes.

Tout d'abord, nous essaierons de faire une « *analyse* » au moins sommaire des caractéristiques des demandes et des offres d'emploi satisfaites depuis la date de mise en action du dispositif « Emplois-Jeunes ». L'idée, bien entendu, dans la perspective d'une approche estimative des effets engendrés par le dispositif sur l'emploi, étant de comparer ces données mises à jour aux caractéristiques de l'emploi antérieures à sa mise en application. Nous solliciterons pour cela les données enregistrées par la D.D.T.E.F.P. de la Réunion en essayant d'y appliquer le recul nécessaire et de formuler quelques remarques.

La première condition relative à l'évaluation de l'impact du dispositif par cette démarche concerne la représentativité des chiffres. Une étude d'impact du dispositif « Emplois-Jeunes » même par l'analyse des flux (entrées-sorties) interdit toute estimation nette des effets positifs engendrés sur l'emploi en tenant compte des effets que nous avons évoqué.

De plus, un accès optimal à l'information est nécessaire. Or, l'information statistique sur l'étude des contrats aidés, d'une manière générale, semble faire défaut (interdisant l'étude des flux). Cette carence est d'ailleurs l'occasion de pointer une défaillance apparente du dispositif « Emplois-Jeunes » et de son application à la Réunion dans la mesure où l'obligation légale et systématique de déclaration des emplois accordés et conventionnés aux services de l'A.N.P.E. ne semble pas toujours appliquée. Cette constatation nous invite naturellement à nous interroger sur l'essence de tels comportements mais également à formuler des réserves quant aux possibilités d'évaluation et de suivi à venir du dispositif (Selon certains acteurs du dispositifs, cette attitude s'est aujourd'hui régulée).

En effet, la législation originelle relative aux « Emplois-Jeunes » s'est inscrite dans une logique de systématisation de la mesure. C'est également ce qui lui confère, a priori, sinon une certaine rigueur, la volonté de cadrer assez strictement ces emplois et de les soumettre à une procédure de contrôle et de suivi prédéterminée. Pourtant, si les conditions préalables à cette démarche sont négligées ou outrepassées par une grande partie des acteurs concernés, la bonne application du dispositif semble en quelque sorte compromise. C'est le cas non seulement en terme d'«*égalité* » à l'embauche pour les jeunes éligibles au titre de la mesure et donc en terme d'une certaine *« égalité »* d'insertion, mais aussi en ce qui concerne les risques de dérives et d'appropriation à l'échelon local du contenu et des résultats du dispositif.

Notons que le trouble jeté par le manque de données chiffrées constitue également une difficulté pour infirmer ou confirmer de façon rationnelle et incontestable ce que l'on peut toutefois observer dans les faits. Les carences peuvent d'ailleurs être imputables à la jeunesse du dispositif et aux imprécisions d'application occasionnées par sa mise en action rapide. Il convient par conséquent de considérer ces remarques avec le recul nécessaire, même si elles sont importantes, en souhaitant qu'elles ne seront que ponctuelles puis corrigées par les acteurs concernés lors de la maturation du dispositif. Dans le cas contraire, il serait souhaitable de prévoir un *« instrument »* légal réglementant et condamnant formellement ces comportements.

L'alternative est simple, il faut tester les premiers résultats perceptibles du dispositif (que l'on pourra collecter et organiser) sur les données disponibles de l'emploi réunionnais (DEFM…). Nous comblerons ainsi sommairement l'absence d'information sur les contrats CEJ et sur l'emploi. Cette démarche comporte bien entendu des limites évidentes que nous expliquerons.

§2 Quelques données observables sur le rapport entre le dispositif « emplois jeunes » et l'emploi

A] Les données relatives au rapport estimatif entre les effets quantitatifs induits par le dispositif, et l'offre d'emploi

27 - Part de l'offre d'emploi potentielle du dispositif « Emplois-Jeunes » dans l'offre totale :

Mois de référence	**Nb. d'offres d'emplois mensuelles totales** (1)	**Nb. d'« Emplois-Jeunes » potentiellement Offerts** (2)	**Part potentielle (%) des « Emplois-Jeunes » dans l'offre d'emploi totale**
Novembre	1983	60	3%
Décembre	1983	148	7.4%
Janvier	2499	83	3.3%
Février	4240	423	10%
Mars	2766	318	11.5%
Avril	2097	┌323	15.4%
Mai	1726	└323	18.7%
TOTAL (fin mars 1998)	13471	1032	7.6%
TOTAL (fin mai 1998)	**17294**	**1679**	**9.7%**

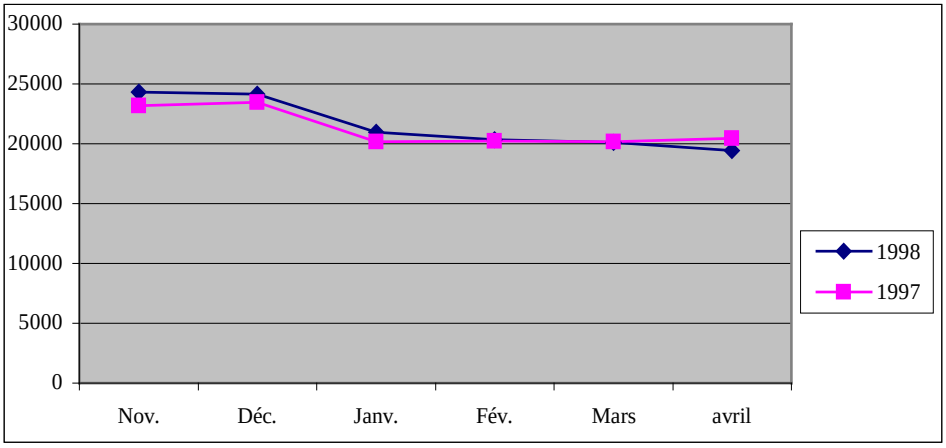
(1) **Source** : ANPE

(2) Données préfecture départementale de la Réunion. Ces données correspondent aux « Emplois-Jeunes » effectivement conventionnées et notifiées (c'est-à-dire potentiellement offerts), ce qui ne signifie pas par ailleurs qu'ils soient obligatoirement à l'embauche.

[Les données pour avril et mai faisant défaut ces chiffres correspondent à une estimation par extrapolation et au prorata des nouveaux conventionnements enregistrés fin mai 1998.

Courbe estimative de montée en puissance du dispositif :
(basée sur l'offre potentielle d'emplois de novembre 1997 à avril 1998)

Graphique 9



28 - Part des « Emplois-Jeunes » dans les offres d'emplois ANPE (janv.-avril 1998)

Mois de référence (1998)	Nb. d'« Emplois-Jeunes » offerts	Nb. total d'emplois offerts	Part des CEJ dans l'offre totale (%)	Part des CES dans l'offre totale (%)	Part des contrats aidés du secteur non-marchand dans l'offre totale (%)	Part des CEJ dans les contrats aidés du secteur non-marchand offerts (%)
Janvier	165	2499	6.6 %	12.4 %	57 %	13 %
Février	342	4240	8 %	41.6 %	69.4 %	12.7 %
Mars	162	2766	5.8 %	16.9 %	40.6 %	23.5 %
Avril	196	2097	9.3 %	9.8 %	46 %	16.6 %
TOTAL	**865**	**11602**	**7.45 %**	**23.7 %**	**57 %**	**13 %**

Sources : ANPE, DDTEFP

Nous sommes contraints en raison du manque de précision ou du caractère incomplet des données fournies de procéder à des extrapolations et à des calculs complémentaire. Cela étant d'autant plus vrai pour l'ensemble du premier trimestre succédant la mise en action de la mesure, nous limitons autant que possible la présentation de données calculées sur ces mois de référence qui présenteraient sans aucun doute un caractère trop aléatoire, voir hasardeux. Il est entendu que cet état de fait est regrettable pour le contenu de cette présentation et c'est pourquoi également nous incitons à un certain recul par rapport aux données délivrées dans la mesure où elles subissent l'incidence des carences informationnelles liées de façon général au dispositif.

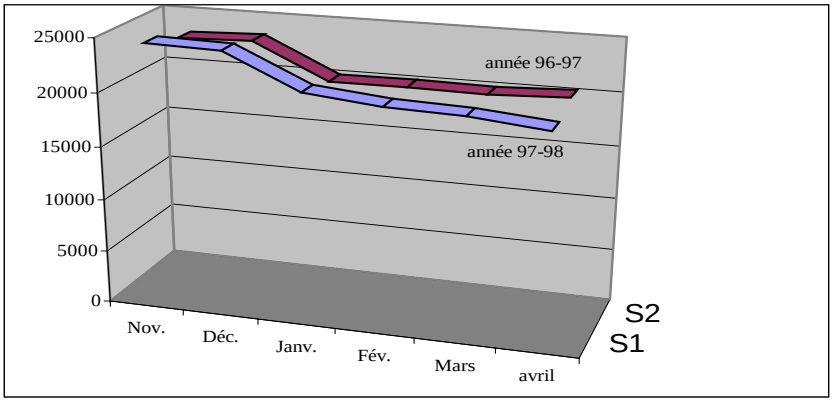
B] Les données relatives au rapport estimatif entre les effets quantitatifs induits par les « emplois jeunes » et la demande d'emploi

29 - L'incidence des « Emplois-Jeunes » sur la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) non satisfaite des jeunes ?

Mois de référence année 1997-98	DEFM stock non satisfaite des moins de 25 ans	Part de la DEFM des moins de 25ans dans la DEFM totale	Variation mensuelle	Mois de réf. Année 1996-97	DEFM stock non satisfaite des – de 25 ans	Part dans la DEFM totale	Variation mensuelle
Novembre	24310	24.5 %	- 0.5 %	Novembre	23200	25 %	+ 1.15 %
Décembre	24175	24.2 %	- 13.2 %	Décembre	23467	24.9 %	- 13.9 %
Janvier	20990	20.3 %	- 3.2 %	Janvier	20198	20.8 %	+ 0.22 %
Février	20315	20.1 %	- 1.1 %	Février	20243	21 %	- 0.34 %
Mars	20093	20.1 %	- 3.25 %	Mars	20173	20.9 %	+ 1.43 %
Avril	19438	19.9 %	-	Avril	20463	21 %	-0.69 %
Variation totale sur la période de référence			**- 20%**				**- 11.8%**

Courbes d'évolution comparées de la DEFM chez les moins de 25 ans :
(Période : de novembre à avril pour les années 1996/97 puis 1997/98)

Graphique 10



30 - Analyse comparée de l'offre d'« Emplois-Jeunes » mensuelle (répertoriée) et de la DEFM des moins de 25 ans

Mois De Référence	DEFM stock des moins de 25 ans	Offre « Emplois-Jeunes » répertoriée (1)	Part en % Dans la DEFM	Offre « Emplois-Jeunes » potentielle (2)	Part en % Dans la DEFM
- Janvier	20990	165	0.8 %	83	0.4 %
- Février	20315	342	1.68 %	423	2.1 %
- Mars	20093	162	0.8 %	318	1.58 %
- Avril	19438	196	1 %	323	1.66 %
- Mai	19011	123	0.6 %	323	1.7 %
Total	**19969 (3)**	**988**	**4.94 %**	**1470**	**7.4 %**

Sources : ANPE, préfecture / DDTEFP

(1) Ces données correspondent aux offres d'« Emplois-Jeunes » effectivement déposées auprés des services de l'ANPE.
(2) L'offre potentielle est estimée à partir du nombre d'emplois effectivement conventionnés et notifiés.
(3) Ce chiffre correspond à la DEFM moyenne sur la période de référence choisie.

31 - Analyse comparée de l'offre d'« Emplois-Jeunes » et de la demande d'emploi enregistrée mensuelles chez les moins de 25 ans :

Mois De Référence	D.E.E. des moins de 25 ans	Offre « Emplois-Jeunes » répertoriée (1)	Part en % Dans la D.E.E.	Offre « Emplois-Jeunes » potentielle (2)	Part en % Dans la D.E.E.
- Janvier	2536	165	6.5 %	83	3.3 %
- Février	1895	342	18 %	423	22.3 %
- Mars	1955	162	8.3 %	318	16.3 %
- Avril	1932	196	10.1 %	323	16.8 %
- Mai	1594	123	7.7 %	323	20.3 %
En moyenne	**1982**	**198**	**10 %**	**294**	**14.8 %**

Sources : ANPE, préfecture / DDTEFP

(1) Ces données correspondent aux offres d'« Emplois-Jeunes » effectivement déposées auprés des services de l'ANPE.
(2) L'offre potentielle est estimée à partir du nombre d'emplois effectivement conventionnés et notifiés.

§3 Les répercussions déjà observable du dispositif « Emplois-Jeunes sur l'emploi appelle un double constat

A] Un potentiel de créations nettes d'emplois indéniable…

Il est assez évident à première vue que le dispositif « Emplois-Jeunes » dégage un indéniable potentiel de créations nettes d'emplois. Cette capacité s'explique directement par la nature des engagements légalement définis et par l'exceptionnel soutien budgétaire consenti principalement par l'état. Cette volonté exceptionnellement forte du gouvernement, relayée par l'engagement des institutions politiques locales ne laissaient d'ailleurs « planer aucun doute » sur la concrétisation de ce potentiel originel.

Huit mois environ après l'adoption de la loi (17/10/97), 2364 emplois (hors emplois de la fonction publique) ont été potentiellement créés. Il faut bien comprendre que ce chiffre regroupe l'ensemble

des emplois « acceptés » par les commissions locales. Ce qui signifie également que le préfet s'est engagé, au nom de l'état, à verser l'aide forfaitaire pour l'ensemble de ces emplois réputés conformes aux exigences de la loi et que les associations assistées par l'intervention des collectivités locales ont réunis les conditions de leur financement complémentaire.

1745 emplois ont été conventionnés à cette même date et constituent l'offre effective de CEJ sur le marché de l'emploi réunionnais. On peut légitiment considérer que l'émergence soudaine de cette offre d'emploi est exceptionnelle. Cela bien évidemment si l'on considère que la majorité de ces emplois respectent majoritairement une durée légale de 39 heures (ou durée conventionnelle) et si l'on prend en compte leur aspect normalement novateur. Chacun d'entre eux, compte tenu des procédures légales instituées, a en effet été soumis aux contraintes d'une procédure complexe, novatrice et par conséquent, à l'origine, inconnu. L'ensemble des procédures à monter puis à négocier dans leur contexte local d'application ont induit des contraintes supplémentaires sur la mise en action du dispositif. Force est admettre qu'à cette époque « tout était à faire » (Ce qui demeure vrai en partie et pour d'autres raisons aujourd'hui). Il résulte de cette complexe mise en place un temps d'apprentissage des mécanismes de procédure indispensables pour l'ensemble des bénéficiaires et des acteurs de terrain concernés par la mesure. A titre anecdotique mais aussi de façon symptomatique, c'est cette apparente complexité qui exhorta, le journal « témoignages » à déclarer dans son article du 21 novembre 1997 : « les chômeurs savent-ils vraiment où déposer les dossiers ? »

En conséquence, les dossiers et la « finalisation de ces emplois » furent soumis à des temps d'instruction plus ou moins importants. Dans une perspective d'optimisation du nombre de création d'emplois sur une durée réduite, le dispositif « Emplois-Jeunes » à la Réunion a dans l'absolu fait la preuve d'une certaine efficacité.

De plus, cette création d'emplois nous l'avons vu est largement variable en fonction de la nature des employeurs bénéficiaires. Cette capacité de création d'emplois mériterait d'être rapportée au cas par cas pour les principaux employeurs. Nous aurions alors la véritable dimension de cette importante création d'emplois dans un contexte d'application précis et circonscrit. Françoise Dijoux (attaché au suivi du dispositif « Emplois-Jeunes », Conseil Général de La Réunion) dans le cas du conseil général déclare très justement : « nous nous sommes engagé sur 500 emplois (internes) en trois semaines, soit le quart des effectifs en interne du département(…) Il aurait fallu des années pour le faire… ». Elle ne manque pas non plus de souligner (et nous le verrons) que cela ne fut pas sans incidence pour l'avenir…

1°/ La capacité d'intervention sur l'emploi des CEJ par rapport aux principaux types de contrats aidés

A titre de comparaison (car une valeur isolée, il est vrai, « produit peu de sens ») nous nous référerons aux résultats enregistrés par les politiques d'emploi à la Réunion en 1996. Cette « comparaison » se veut toutefois extrêmement prudente. Toutes les analyses qui pourront en être faite doivent considérer que l'ensemble de ces aides publiques à l'emploi diffèrent largement par leur nature (temps partiel…), leur contenu, le public prioritairement visé, les efforts financiers consentis, le secteur d'application (marchand, non marchand)…Certaines par ailleurs, à cette date, étaient déjà parvenues à maturité. Le dispositif « emplois jeunes » n'ayant pas encore bouclé une période de référence de un an n'en est qu'à ses « balbutiements » (nous retiendrons les résultats attribuables à une période comprise entre novembre 1997, date des premiers contrats effectifs, et la date butoire de la mi juin 1998). Il s'agit quoi qu'il en soit d'une comparaison « toute chose égale par ailleurs » :

32 - Comparaison des résultats en termes de créations d'emplois entre le dispositif « emplois jeunes » et le bilan partiel des politiques d'aide à l'emploi en 1996, à la Réunion

	Nb. d'emplois ou de contrats concernés pour l'année 1996
Politique d'aide à l'emploi dans le secteur marchand	
- Contrats d'apprentissage	2334
- Contrats de qualification	559
- Contrats d'adaptation	30
- Exo. Pour l'embauche d'un 1er salarié	846
- Exo. Pour l'embauche d'un 2ème salarié	83
- Exo. Pour l'embauche d'un 3ème salarié	42
- Aide au premier emploi des jeunes	454
- Abattement forfaitaire pour emb..à tps partiel	883
- Contrats d'accès à l'emploi	6482
Politique d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand	
- Contrats emploi solidarité	26796
- Emplois consolidés	1536
- Contrat d'insertion par l'activité	4595
- Contrats emplois ville	63
Contrats relevant du dispositif « Emplois-Jeunes » (CEJ)	**Nb. de contrats concernés de nov. 97 à juin 1998**
- Emplois jeunes acceptés	2364
- Contrats emplois jeunes conventionnés	1745
- Contrats à l'embauche, inclus CEJ services publics	1877
- Nb de contrats à l'embauche hors service public	927

Source : Direction Régionale du Travail et de l'Emploi

Le dispositif (en tenant compte des remarques que nous avons formulé) confirme sa capacité. Il correspond proportionnellement à une part non négligeable des emplois soutenus par les différentes politiques d'aide à l'emploi à la réunion en 1995. Il est à noter que cette capacité est d'autant plus remarquable qu'il existe peu de dispositions liées à l'emploi spécifiquement orientées vers les jeunes.

La montée en puissance progressive permettra de préciser l'étendu de l'impact des « Emplois-Jeunes » sur l'emploi. On peut dors et déjà affirmer que le dispositif constitue une mesure une capacité d'impact tout à fait singulière en matière d'emploi. Cela à plus d'un titre, si l'on considère qu'il doit s'agir logiquement d'emplois émergents et « nouveaux » respectant des critères d'intégration professionnelle « traditionnels » (durée légale ou conventionnelle de temps de travail, rémunération au SMIC ou salaire conventionnel…), c'est-à-dire des créations nettes d'emplois, ce qui est le cas de peu d'autres mesures d'aide à l'emploi…

Pourtant, la démonstration de cette étonnante capacité ne doit pas maintenir le dispositif dans une certaine complaisance voir une certaine dose d'autosuffisance.

B] … probablement insuffisant face au problème du chômage des jeunes réunionnais

Il convient de replacer le dispositif « Emplois-Jeunes » face au contexte, dans l'absolu, du chômage Réunionnais. Le gouvernement français et les différentes autorités politiques partisannes

de cette mesure ont en effet dés le début laissé transparaître leur volonté de faire des « Emplois-Jeunes » « La » mesure publique de lutte contre le chômage des jeunes. Le battage médiatique orchestrée à l'annonce du projet aura contribué pour sa part à assimiler « une simple mesure d'aide publique à l'emploi » (même si à bien des égards elle est exceptionnelle) à une véritable panacée face au problème du chômage des jeunes.

« Remettons les choses à leur place » ; si la démonstration du potentiel de la mesure est aisée à comprendre, celui-ci ne peut et ne pourra probablement pas à lui seul constituer une alternative à la difficile question du chômage des jeunes réunionnais. (Ce qui est également vrai pour la métropole).

C'est pourquoi nous avons procédé à tout un ensemble « d'analyses » sur les valeurs statistiques de stock relatives à l'emploi et au chômage réunionnais (avec toutes les précautions que cela suppose) à défaut de ne pouvoir mener une analyse pertinente des mouvements de flux observables. Nous devons reconnaître que ces données, compte tenu principalement de la jeunesse du dispositif, conserve une valeur très relative. Pourtant, force est admettre que nous avons commis volontairement et consciemment ce que certains qualifierait comme une aberration. Admettons tout d'abord (comme nous l'avons largement souligné) que nous faisons face à ce dispositif dans le plus grand dénuement. Les éléments d'analyse restent à produire et devront être, sinon divulgués, au moins accessibles. Ce qui revient à dire que nous sommes contraint de partir de « quelque chose » (si possible significatif pour chacun d'entre nous : le marché de l'emploi). Nous sommes partis de « l'existant ».

L'idée était sommairement de confronter les objectifs et les ambitions ouvertement confiés au dispositif, à son application factuelle. S'il devait constituer « L'instrument » de lutte contre le chômage des jeunes (par la création nette et instantanée d'emplois), on peut pertinemment penser que les effets produits devraient être largement perceptibles non seulement sur les différents agrégats du chômage des jeunes réunionnais mais également sur les données « absolues » du chômage sur le territoire.

1°/ Des résultats dans « l'absolu » insuffisants

Or, il faut bien admettre que ses effets « dans l'absolu » sur le chômage et l'emploi sont peu prégnants. Rien ne permet de penser que l'amélioration de certains indicateurs lui soit attribuable compte tenu de sa part toute relative dans l'offre et la demande d'emploi enregistrées.
En revanche, sur la population spécifiquement ciblée des jeunes de moins de 26 ans (et c'est la seule qui doit prévaloir) le dispositif, compte tenu de son potentiel, est en mesure d'apporter une réponse non négligeable à la demande d'emploi des jeunes. Ce constat est particulièrement perceptible si l'on prend en considération comme référentiel d'analyse, « le flux » des nouvelles demandes d'emplois des – de 25 ans enregistrées mensuellement. Pour le mois d'avril 1998 par exemple, sur la base des données ANPE (bien qu'elles soient probablement contestables), on peut attribuer aux CEJ une part équivalente à 10% de la nouvelle demande d'emploi enregistrée chez les moins de 25 au cours du mois. Sur ce même mois une partie importante de la demande d'emplois des jeunes ne sera pas couverte. Nous regrettons encore une fois qu'il ne soit pas possible de déterminer pour chaque mois, la demande d'emplois des jeunes non satisfaite en fin de mois, une fois déduit l'ensemble de l'offre (« normale » ou découlant des politiques d'aide publique) enregistrée pour la même période (analyse précise des flux). Nous pouvons avancer sans pouvoir le démontrer « rationnellement » qu'elle demeure importante.

2°/ L'incidence du contexte limite la capacité du dispositif à lutter véritablement contre le chômage des jeunes

En bref, dans l'état actuelle des choses, l'incroyable capacité du dispositif se trouve minorée par l'incidence singulière du chômage réunionnais. Il s'agit bien d'une mesure efficace en termes de création d'emplois mais elle paraît largement insuffisante face aux caractéristiques de son contexte d'application. Ajoutons à nos propos une certaine modération. Ils ne pourront en effet prévaloir comme une certitude ou un acquis avant la maturation et la réelle montée en puissance du dispositif ainsi que l'éclaircissement de certaines données.

Il est important de surcroît de préciser ici la véritable intention de notre démarche. Nous avons largement explicité pourquoi il est dangereux et peu réaliste de vouloir procéder à une quelconque « évaluation » de l'impact du dispositif sur l'emploi et le chômage dans son état actuel. (si l'on ajoute à cela la défaillance cruelle des outils statistiques et de leurs critères d'élaboration). Il est intéressant simplement de se faire une idée même grossière de son étendu et de repérer quelques perpectives d'orientation.

3°/ Avant de formuler un véritable constat, il faudra procéder à un affinement des données quantitatives du chômage réunionnais

On retiendra enfin que ces effets positifs ont une incidence bien moindre si l'on considère la chômage des jeunes dans sa globalité. La confrontation des premiers résultats engendrés par le dispositif aux statistiques de stock des demandeurs d'emplois de moins de 25 ans tend à le démontrer. Si la totalité des CEJ effectivement à l'embauche sur la période allant de novembre 1997 à juin 1998 s'élève à environ 1877 (CEJ du service public inclus) la DEFM des jeunes (-25 ans) sur la même période se maintien en moyenne à 20000 demandes. Les dernières estimations démographiques nous permettent de penser que cette demande, si elle ne gonfle passe maintiendra.

Une part importante des jeunes en recherche d'emploi serait en quelques sortes « laissée pour compte » en dépit des résultats positifs générés par le dispositif. Cette observation appelle plusieurs remarques :

- Les travaux actuels des services de l'ANPE (sur l'affinement des catégorisations par type des demandeurs d'emplois) permettrons de déterminer plus précisément la véritable part sur laquelle portent les efforts entrepris à travers le dispositif. Une part des demandeurs d'emplois répertoriée dans la DEFM est ainsi réputée non disponible pour occuper immédiatement un emploi…Plusieurs facteurs permettraient de réévaluer rationnellement à la baisse la « véritable » demande d'emploi.

- L'étude de la DEFM des moins de 25 ans est relativement aléatoire en raison du caractère traditionnellement saisonnier de l'emploi des jeunes Réunionnais. On observe donc chaque année un gonflement périodique de cette DEFM. Ce que notre « analyse » tend à mettre en évidence.

- La loi ne fait pas obligation aux jeunes bénéficiaires potentiels de la mesure d'être demandeur d'emploi (donc expressément inscrit à l'ANPE). Il est évident qu'un certain effet d'appel sur la population non active se produit (ce qui fut certainement et particulièrement le cas lors de la mise en action du dispositif) compte tenu des formes de recrutement contestables qui ont pu être observées. Cette part échappant d'une certaine façon au contrôle vient minorer l'incidence de la mesure sur le chômage des jeunes.

Il existe un certain nombres de pistes à éclaircir avant de tirer toutes conclusions trop hâtives sur le véritable effet de la mesure sur l'emploi. Les travaux en cours (ou souhaitables) pourront également fournir des compléments d'information indispensable à toutes les autres formes d'aide publique à l'emploi.

C] Le véritable impact du dispositif « Emplois-Jeunes » en termes d'emploi est sous-tendu par d'autres enjeux

Nous attirons l'attention sur la partialité et l'aspect tendancieux de telles préoccupations ! Nous n'irons pas jusqu'à exhorter le lecteur à oublier ce qu'il vient de lire ou comprendre mais plutôt à s'interroger sur le véritable fondement de ces préoccupations. Reposent elles sur les bonnes interrogations ? Si non, quelles sont les véritables interrogations ? Nous avons volontairement ici, attirer l'attention sur le stricte problème « statistique » du chômage dans ses grandes tendances (et à la lumière de ses principaux agrégats) pour mieux faire percevoir les dangers d'une lecture uniforme du dispositif. Il est entendu que la mesure « Emplois-Jeunes » est une mesure extrêmement « popularisée ». Cet effet a largement bénéficié à l'assimilation d'une vision répondant davantage à des critères d'observation « politiques ». Or cette tendance constitue pour nous un danger à l'égard du dispositif. Il ne faut en aucune façon encourager les pressions ou les excès d'optimisme qui contribueraient à lui attribuer comme vocation unique celle de « faire du chiffre ». Cette remarque est probablement l'un des axes d'orientations fondamentaux dans l'études des « emplois jeunes ». Nous y reviendrons amplement. La focalisation sur la capacité quantifiable et rapidement observable de la mesure pourraient inciter à reléguer à tort des éléments plus déterminants au second plan. Or, tout un ensemble de facteur vont conditionner en amont les véritables « résultats » in fine de la mesure. Autrement dit « Faire de l'emploi » n'est pas une fin en soi. (De quel type d'emploi s'agit-il ?). L'ensemble des objectifs prêtés au dispositif « Emplois-Jeunes » lui confère une fonction sociale extrêmement importante. Quelques termes choisis extraits de la circulaire CDE 97/25 du 24/10/97 permettent de le confirmer : « réponse à des besoins nouveaux », « besoins sociaux », « exercice de la démocratie », « précarité », « insertion », « désespérance »…Des objectifs et une fonction, également, extrêmement politique.

Les moyens et la motivation existent-ils pour assurer la réalisation optimale, sur un plan local des objectifs « sociaux et légaux » du dispositif. Force est admettre qu'il existe a priori des tiraillements entre la logique d'intérêt nécessaire à l'accomplissement de la vocation sociale de la mesure et les logiques d'intérêts politiques diverses.

La création d'emplois liée au dispositif est subordonnée à la capacité des acteurs de mettre en place sur le terrain des nouveaux emplois, répondant à « une véritable demande ». De plus, la définition précise de leur contenu est une des conditions fondamentales de leur pérennisation. Indéniablement les véritables enjeux aujourd'hui et pour l'avenir sont là. Pourtant, les objectifs intrinsèques visés par les « Emplois-Jeunes » sont-ils réalisables ?…Une seule chose semble sûre, ils conditionnent la réussite sous toutes ses formes de la mesure.

CHAPITRE II] LA PERENNISATION DES EMPLOIS ET L'INSERTION DES JEUNES, LES CONDITIONS DU VERITABLE IMPACT DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » SUR LE CHÔMAGE DES JEUNES REUNIONNAIS

Les dispositif « Emplois-Jeunes » représente indéniablement une solution intéressante dans la lutte contre le chômage des jeunes même, si on l'a vu, il sera probablement à lui seul insuffisant pour régler la difficile question du chômage des jeunes réunionnais.

Par ailleurs, s'il a permis la création massive d'emplois, des questions se posent intrinsèquement : de quels emplois s'agit-il ? Quel est leur véritable contenu ?…Il faut réaffirmer ce que la loi suggérait ; il n'y aura pas de véritable impact sur l'emploi et le chômage des jeunes si le dispositif ne s'inscrit pas d'emblée dans la durée et ne constitue qu'un palliatif ponctuel à une situation d'urgence.

La pérennisation des emplois et l'insertion durable des jeunes doit s'imposer comme le premier objectif des « Emplois-Jeunes ». Il serait dommageable que l'effort consenti par l'ensemble des acteurs soit relégué par ce « manquement ».

Le résultat net des « Emplois-Jeunes » en terme d'effets induits sur l'emploi ne sera perceptible qu'à ces seules conditions. Un des axes fondamentaux pressenti pour soutenir cette logique est en partie celui inspiré par le traitement des autres formes de contrats aidés, c'est-à-dire la formation. La particularité du dispositif implique des orientations complémentaires indispensables. Les nouveaux emplois créés, pour perdurer et être pérennisés devront inévitablement faire l'objet d'une reconnaissance officielle auprès de l'ensemble des organismes et des acteurs « du monde du travail ». (En outre, ces emplois étant à la recherche d'une demande solvable devront faire la preuve de leur apport effectif). L'alternative offerte repose par conséquent sur la professionnalisation des « Emplois-Jeunes ».

Pourtant, il faut admettre que ce travail dans l'absolu s'annonce complexe et les pistes relativement limitées. La loi d'octobre fournissait quelques pistes sans pour autant définir les procédures concrètes nécessaires à la réalisation de cet objectif. Que propose le gouvernement et le législateur ? Quels sont les procédures retenus ? Qui sont les acteurs concernés ? Quelles sont les grandes lignes de la professionnalisation des emplois et des jeunes ?.. C'est à l'ensemble de ces questions que nous essaierons de répondre dans la partie suivante.

Nous expliquerons pourquoi cette réponse, à notre avis, présente un caractère tardif. Nous constaterons puis tenterons d'expliquer pourquoi il nous semble que la logique de mise en application légale du dispositif liée à des circonstances spécifiques à la Réunion ont conduit à une situation paradoxale et porteuse de risques pour l'avenir.

SECTION I - « LA PROFESSIONNALISATION COMME FACTEUR ESSENTIEL DE REUSSITE : LA REPONSE PEUT-ETRE « TROP » TARDIVE DU GOUVERNEMENT

« La professionnalisation et la construction de nouveaux emplois est le véritable enjeu du programme Nouveaux services – Nouveaux emplois » [circulaire DGEFP, n°97/25, 24 octobre 1997]

Le ministre de l'emploi et de la solidarité confirme cet objectif originellement assigné au dispositif dans une circulaire DGEFP n°98/17 du 16 avril 1998, adressée aux DRTEFP, aux DDTEFP, au

délégué interministériel à l'insertion des jeunes, au directeur général de l'ANPE et enfin, au directeur général de l'AFPA. : « L'objectif de professionnalisation est un facteur essentiel de réussite du programme « nouveaux services, Nouveaux emplois ».

Le ministre, à cette occasion, fournit un objectif intermédiaire tangible à l'ensemble des acteurs de terrain. Elle invite clairement l'ensemble des organismes compétents à s'engager dans la voie de la professionnalisation. Il ne s'agit pas de réitérer les erreurs commises dans l'élaboration et le suivi des autres types de contrats aidés pour lesquels les défaillances du volet de formation annexé (lorsqu'il n'est pas simplement occulté) en ont indéniablement conditionné l'impact.

La circulaire décrit l'ensemble des moyens institutionnels élaborés pour concrétiser cet objectif. Elle s'oriente autour de deux axes :

® **La professionnalisation des jeunes** par l'accès à une validation des acquis professionnels et des compétences, et éventuellement à une formation

® **La professionnalisation des emplois et des futurs métiers** par l'identification et la référenciation des métiers, leur intégration dans les conventions collectives et les accords d'entreprises et enfin, par la pérennisation des emplois.

Cette démarche doit se bâtir prioritairement au niveau local. Le niveau régional en est le pivot. A la fois, pour ce qui est de « la structuration de l'offre de formation au regard des besoins exprimés » et de « la mutualisation des moyens financiers et des outils techniques nécessaires à la réalisation des objectifs de professionnalisation ».

§1 La mise en place d'une plate forme régionale de professionnalisation

Pour aider à la mise en œuvre de cet objectif, une plate-forme régionale est constituée à l'initiative du préfet de Région en concertation avec le service public de l'emploi régional, les partenaires sociaux et le conseil régional (en raison de ses compétences).

Elle regroupe des experts et des personnalités qualifiées choisis en fonction du contexte régional. Elle associe les représentants des ministères impliqués localement dans la mise en œuvre du programme ; en particulier les ministères de l'emploi et de la solidarité, de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, de l'agriculture et de la pêche, de la jeunesse et des sports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de l'équipement, des transports et du logement, de la culture et de la communication, ainsi que le délégué régional du conseil national de la fonction publique territoriale.

A] Les trois principales missions de la plate forme

1°/ Organiser l'appui aux pilotes et aux porteurs de projets :

La plate-forme régionale de professionnalisation veille à la bonne détermination du niveau de qualification requis pour les emplois proposés, elle collecte et analyse l'ensemble des informations disponibles sur le contenu des nouveaux métiers et leur professionnalisation. Elle est à la disposition des pilotes locaux pour appuyer les porteurs de projets. Elle organise la cohérence de l'offre de formation et suscite des réponses appropriées aux besoins nouveaux exprimés (ingénierie de formation, formation de l'encadrement et des tuteurs, qualification des porteurs de projets).

Elle coordonne et fédère enfin, l'offre existante en matière de validation des acquis de la formation et de l'expérience.

2°/ Favoriser la mutualisation des moyens financiers

A cet effet, une convention de partenariat régional définissant les conditions et les modalités de la participation de chaque partenaire, dans le cadre de ses compétences propres, au financement des projets de professionnalisation des emplois peut être signée entre l'état et le conseil régional, les organismes paritaires collecteurs agréés régionaux ou représentés au niveau régional.

Le président de la COPIRE (commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi) devra au préalable être consulté.

3°/ Organiser le dialogue entre les branches professionnelles et les structures interprofessionnelles

C'est avec elles que doivent se construire les nouveaux référentiels d'emploi et de qualification. La plate-forme assure le suivi et la capitalisation des expérimentations qui se développent dans la région en matière d'évaluation et de validation des compétences et des acquis professionnels.

La COPIRE sera associée à l'analyse et à l'évaluation de la politique de professionnalisation, en particulier pour les activités qui ne se rattachent pas à une branche professionnelle déterminée.

Au niveau national, il reviendra à la cellule nationale d'appui et d'animation sur la professionnalisation, de proposer aux branches professionnelles concernées l'adoption de référentiels communs, une fois réalisées les harmonisations nécessaires, à partir des pratiques et expérimentations régionales.

B] Les moyens de la plate-forme

Un chargé de mission (provenant notamment de l'AFPA) peut être mis à disposition de la plate-forme, à plein temps ou à mi-temps. L'AFPA peut également être sollicitée dans le cadre du fonctionnement de la plate-forme pour conduire des missions ponctuelles d'expertise ou d'appui. Il peut être également fait appel à d'autres départements ministériels, notamment l'Education nationale, ou à des consultants privés.

§2 La professionnalisation des jeunes

Les « Emplois-Jeunes » s'adressent à tous les jeunes, qualifiés ou non. La démarche de professionnalisation doit donc être construite en tenant compte de leurs besoins individuels.

A] L'élaboration de la démarche

Au moment du recrutement, certains jeunes peuvent avoir besoin de suivre une prestation d'orientation ou de préparation à l'emploi. assurée par l'ANPE ou l'AFPA. Des prestations de bilans de compétences peuvent également être sollicitées dans le cadre des CIBC (centres inter-institutionnels de bilans de compétences) ainsi qu'auprès des centres de bilan de l'éducation nationale.

Ultérieurement les jeunes peuvent suivre des actions de formation mises en œuvre sous la responsabilité de leur employeur. Lorsque celui-ci relève du droit privé (associations…), ou a le statut de personne morale chargée de la gestion d'un service public à caractère industriel ou commercial, les règles qui s'appliquent sont celles de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue. Les jeunes ont ainsi accès au plan de formation, ainsi qu'aux congés individuels de formation (CIF), s'ils en remplissent les conditions.

Lorsque l'employeur relève du droit public (collectivités locales, établissements publics administratifs, autres personnes morales chargées de la gestion d'un service public administratif), les actions de formation relèvent des employeurs qui devront examiner les possibilités de dégager les moyens nécessaires.

B] La nécessité des partenariats

La construction de cette démarche de professionnalisation s'appuie sur des « partenariats nécessaires ». Ainsi, « la participation des régions à l'effort de professionnalisation des jeunes devra être recherchée » [circulaire DGEFP, n°98/17, 16/04/98]. En outre, des conventions peuvent être conclues entre l'état, la région, et les OPCA régionaux ou de branches pour le financement des actions de professionnalisation qui peuvent comprendre outre les bilans de compétences, les actions de formations, les évaluations en milieu professionnels, les actions de validation des acquis professionnels, les formations des tuteurs, des actions liées à l'organisation du travail et des actions d'étude et d'analyse liées à la définition des nouveaux métiers.

C'est cette dernière action qui retient pour l'instant notre attention, dans la mesure où elle constitue à notre avis une base fondamentale pour la rationalisation du fonctionnement du dispositif. Par ailleurs, les premiers partenariats entrepris à la Réunion porte sur ce type de travail de réflexion.

Il s'agit de pouvoir dégager des définitions de fiches « emploi/métiers » et de référentiels de compétences qui serviront de base à toute tentative de pérennisation ou au moins de « concrétisation » des emplois créés. Nous montrerons par quelques exemples en quoi consiste précisément ce travail afin de repérer également où nous en sommes dans cette démarche à La Réunion.

C] La validation des compétences

Au niveau régional, la plate forme de professionnalisation peut faire des propositions aux opérateurs en matière de validation des acquis professionnels. Pour cela elle devra prendre appui sur des grilles de classifications existantes. Au niveau national, la cellule nationale d'appui et d'animation (que nous examinerons un peu plus loin) « examinera les travaux nécessaires à conduire concernant les compétences professionnelles non référencées et la perspective d'une insertion des nouveaux métiers dans les conventions collectives en lien avec les branches professionnelles » [Circulaire DGEFP, n° 98/17 16/04/98].

La loi précise à cette égard, que le programme « Emplois-Jeunes » doit permettre « d'évoluer vers un système de validation plus ouvert, prenant notamment en compte les acquis de l'expérience et permettant la mise en place de procédures de validation intermédiaires ».

§3 La professionnalisation des nouveaux emplois et l'identification des nouveaux métiers

La professionnalisation s'appuie sur une observation des projets et des tâches accomplies dans ces activité nouvelles, au plus pré des situations de travail. Ainsi, c'est au niveau local qu'elle s'organise. Mais, c'est logiquement au niveau national que doit être formalisée la démarche d'identification des nouveaux métiers.

A] Sur le plan local

« le pilote » assure avec les services compétents de l'ANPE, la DDTEFP, les organismes de formation, la mission locale et la PAIO, l'assistance aux porteurs de projets, et le suivi des actions de professionnalisation des jeunes. Pour ce faire, il dresse un inventaire des projets, et repère les nouveaux emplois. Il doit grosso modo être le correspondant privilégié de la plate-forme régionale de professionnalisation.

Il est prévu par la loi que le service public de l'emploi local, en lien avec les services des autres ministères concernés, puisse également participer à la démarche de professionnalisation « afin de favoriser la définition de profils d'emplois adaptés aux activités visées par les projets ».

1°/ La fonction de l'employeur dans la procédure

Le rôle de l'employeur est de définir les emplois, les compétences et les qualifications requises pour leur exercice. Pour l'aider dans ces tâches, l'ANPE et les organismes de formation peuvent intervenir dés la phase d'instruction du projet : l'ANPE pour aider à définir les caractéristiques du poste et les critères de recrutement au regard des compétences réellement nécessaires pour éviter les phénomènes de surqualification., l'organisme de formation en apportant une capacité d'analyse des emplois et des processus de professionnalisation. L'employeur doit en outre définir les moyens qu'il compte mettre en œuvre pour assurer la professionnalisation des jeunes, avec l'appui éventuel de la plate-forme de professionnalisation.

B] Sur le plan national :appui et animation

Une cellule d'appui et d'animation sur la professionnalisation, présidée par la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), est mise en place. Elle assure selon les termes du législateur : « la capitalisation et la mise en cohérence » des travaux des plates-formes régionales. A partir de ceci, elle étudie et propose des adaptations ou des projets de création de référence métiers, en lien avec les commissions compétentes, avec le souci d'établir des passerelles vers d'autres métiers et d'autres secteurs professionnels. Elle est réputée également apporter une assistance technique aux plates-formes régionales et propose des méthodes d'évaluation des compétences. Plusieurs réseaux nationaux ont dores et déjà signé des accords cadres avec le ministère de l'emploi, prévoyant diverses dispositions relatives à la professionnalisation (ces accords sont disponibles dans chaque DDTEFP). Des conventions nationales pourront être passées directement entre ces réseaux et les organismes paritaires collecteurs agréés de leur branche professionnelle de rattachement.

§4 Des procédures complexes et laborieuses

Les procédures élaborées par le législateur, si elles ont l'avantage d'apporter une réponse aux inquiétudes des acteurs de terrain et à l'imprécision des premiers textes, apparaissent extrêmement lourdes.

Elles impliquent pêle-mêle les services du représentant de l'état, l'ensemble des échelons territoriaux, les services déconcentrés de l'état en matière de travail et de formation, les structures indépendantes associatives, les organismes paritaires, les porteurs de projets… C'est-à-dire, tout un ensemble d'acteur extrêmement différents aux logiques de fonctionnement et d'intérêt diverses, et par dessus tout, peu habitués à travailler ensemble à la réalisation d'un objet commun. L'enseignement du Droit et de l'administration publique contribue davantage en général à faire admettre que l'ensemble de ces organisations sont en situation de « concurrence », voir de « conflit » potentiels.

Force est admettre qu'elle offre une lisibilité limitée pour l'ensemble des acteurs de la mesure. Elle fait peser un risque d'alourdissement des procédures d'instruction. Le nombre de demandes étant élevé et celles-ci, très diversifiées, le montage de telles procédures s'annonce éminemment complexe.

Ces procédures ne représentent pour l'instant que des bases, un objectif vers lequel il faut tendre, ou encore des propositions, mais dans l'état actuelle des choses elles sont encore peu engagées. Le dispositif est très jeune, or il faudra du temps pour concrétiser et optimaliser des démarches et des procédures aussi complexes. Le travail qui se présente aux acteurs concernés du dispositif « Emplois-Jeunes » reste encore « flou » et s'annonce laborieux.

Les débuts sont relativement timides et les contraintes nombreuses (manques de moyens, manque de lisibilité…). Le bilan d'activité de la Région pour l'année 1997 ne manquait pas de souligner à propos de la difficulté de ce type de partenariat : « le fonctionnement du dispositif appelle le constat d'une concertation insuffisante entre les services de l'état, les organismes associés et les collectivités, sur les financements demandés ».

L'adoption de nouveaux types de relations entre l'ensemble des niveaux d'organisations demandera naturellement et logiquement du temps. Les interrogation que ces partenariats suscitent sont nombreuses et leur solutions difficiles.

A] Le dispositif « Emplois-Jeunes » au cœur de la logique de développement local

En imposant d'emblée (dans la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997) la rupture avec la « logique de guichet » attribuable à la quasi totalité des politiques publiques d'aide à l'emploi, le dispositif « Emplois-Jeunes » initie clairement une nouvelle forme de prise en charge des solutions d'insertion et de lutte contre le chômage. La nouveauté provient principalement du fait qu'elle soit tout à fait officialisée et clairement souhaitée.

L'aide à l'emploi dans le cadre des « Emplois-Jeunes », ne doit pas pouvoir faire l'objet d'une distribution massive sans logique ni cohérence de développement s'inscrivant dans la durée.

En se fixant comme objectif de « construire des partenariats actifs » dans sa circulaire d'application, le gouvernement affirmait sa volonté de bâtir une « nouvelle » conception d'intervention publique. Il ne fait « qu'enfoncer le clou » en élaborant une procédure de professionnalisation mettant en

collaboration l'ensemble des acteurs impliqués directement ou indirectement dans le dispositif. Celui-ci, pour mener à bien l'ensemble de ses objectifs fait appel sans distinction de statut à l'ensemble des compétences localisé sur un territoire.

Les grands mécanismes de fonctionnement et d'élaboration des procédures d'application de la mesure s'orientent autour de deux axes : le partenariat et la coordination.

La logique de développement local doit ici être comprise comme la conjugaison et la satisfaction des intérêts de chacun des acteurs institutionnels ou indépendants liés au dispositif. Chacun doit en quelques sortes pouvoir satisfaire sa logique d'intérêt tout en œuvrant au profit de la lutte contre le chômage des jeunes.

La réussite de la mesure dépendra grandement de la capacité des acteurs locaux à assurer cette conjugaison subtile d'intérêts et à soutenir la logique de développement impulsée par les « Emplois-Jeunes ».

SECTION II – LE RAPPORT FACTUEL ENTRE LE DISPOSITIF « EMPOIS-JEUNES » ET LA LOGIQUE L'INSERTION

La réelle efficacité du dispositif du point de vue de ses bénéficiaires, reposera sans aucun doute sur sa capacité à leur offrir des solutions durables d'insertion. L'euphorie liée au lancement de la mesure, laisse progressivement poindre les premières craintes. « Ma première paie a tout changé », déclarait un jeune, embauché sous contrat CEJ en tant que médiateur du livre sur un quartier de Saint-Denis [*Le Quotidien*, 08/01/98]. Il est indéniable que le dispositif offre un palliatif immédiat à des situations d'urgence. Ce jeune chômeur, après avoir enchaîner des formations et un CES avoue trouver dans ce nouveau contrat « une seconde chance ». Pourtant, l'apparente sécurité offerte par les CEJ ne doit pas entretenir l'illusion qu'il s'agit d'autre chose qu'une forme de contrat aidé, certes évoluée, mais ponctuelle.

Au conseil général, un jeune fait parvenir son préavis. Il souhaite postuler pour un autre « Emploi-Jeune » qui lui assurera le suivi d'une formation reconnue et qualifiante..

Que se passera-t-il dans cinq ans ? Chacun aujourd'hui doit se résigner à adopter une attitude de réserve face à cette interrogation. Une seule certitude : le contexte économique et social réunionnais, même à l'échéance des cinq ans, interdira toute erreur.

Il faut le reconnaître, la formation et la professionnalisation sont dans l'état actuel des choses la meilleure alternative en terme de pérennisation des nouveaux emplois créés. Ce « jeune » semble l'avoir compris. Il est exclu de pouvoir intégrer l'ensemble des CEJ dans leur structure d'accueil à l'échéance des cinq ans. Les moyens divergent en fonction de la nature de l'employeur. Si certains seront en mesure de maintenir un effort financier important ou même d'intégrer partiellement ces « Emplois-Jeunes » à leur effectif, on peut penser que cela restera exceptionnelle. Les communes réunionnaises par exemple, au regard de leur endettement actuel et prévisionnel, seront dans l'incapacité de soutenir un alourdissement budgétaire aussi conséquent. Il faut être réaliste, peu d'employeurs bénéficiaires de la mesure peuvent aujourd'hui affirmer qu'ils embaucheront définitivement ces jeunes ou qu'ils ont programmé de le faire. La loi par ailleurs , n'impose aucune obligation de ce type mais souligne clairement que l'insertion durable des jeunes passe par la professionnalisation des emplois créés. Tous les partenaires doivent s'impliquer dans l'effort de formation et de professionnalisation pour concrétiser l'extraordinaire potentiel du dispositif. Cet

objectif représente un énorme travail de fonds et présente a priori quelques limites. Ne peut-on pas penser en premier lieu que « l'on a été trop vite » ?

§1 Mettre en place les moyens de l'insertion

Le dispositif reprend partiellement sur le plan de l'insertion la logique de fonctionnement des autres types de contrats aidés. Pourtant, la pérennisation prend dans ce dispositif une dimension exceptionnelle si l'on considère que l'ensemble des emplois à pérenniser seront des « emplois nouveaux » et d'une certaine façon, « de véritables emplois ».

Les premiers textes de loi en revanche se montrent relativement évasifs sur les moyens d'assurer la pérennisation de ces emplois. On peut retenir sommairement et arbitrairement, sur l'ensemble de la procédure, plusieurs préceptes indispensables à la démarche d'insertion dans le dispositif « Emplois-Jeunes » :

™Effectuer en amont un véritable repérage des besoins sociaux émergents et déterminer les possibilités d'y répondre.
™Arrêter et définir précisément le contenu des tâches relatif à ces nouveaux emplois. (ce qui suppose intrinsèquement qu'il n y ait pas de substitution entre ces nouveaux référentiels et les emplois préexistants)
™Prévoir la pérennisation de l'emploi créé dans l'élaboration du projet
™Prévoir la formation et l'intégration du jeune dans la structure d'accueil
™Orienter le dispositif vers les jeunes « les plus en difficultés » et assurer l'égalité d'accès à la mesure.
™Prendre en compte l'ensemble de ces critères dans la procédure d'instruction des dossiers et en assurer le contrôle…

Les conditions sont légions, elles sont simples à formuler mais soulèvent de nombreuses interrogations quant à leur application. Elles sont symptomatiques d'une procédure extrêmement lourde et complexe et cela d'autant plus qu'elles sont intimement liées.

Se poser les bonnes questions n'implique non plus qu'on puisse y répondre, ou que l'on veuille y répondre. Or, si l'on isole quelques unes de ces conditions implicites à la réussite du dispositif, on est touché par leur singulière complexité.

On peut escompter que le repérage des besoins soit basé sur l'expérience individuelle de chaque bénéficiaire de la mesure. Les associations par exemple, on pour vocation de mettre en évidence l'ensemble des besoins sociaux exprimés par la population et non satisfaits par toute autre forme d'organisation. De quels moyens dispose-t-on, en revanche, pour arrêter précisément le contenu des tâches créés sans que celles-ci viennent concurrencer des activités existantes dans le secteur marchand ou non marchand. Dans la mesure où il s'agit d'emplois du secteur tertiaire qui représente déjà le secteur le plus développé dans l'économie nationale, cela semble difficile. Ensuite, comment le contrôler ?… Les acteurs de terrain ont dû composer dans l'urgence avec ces difficultés.

Cette démarche nécessite un temps de réflexion important ainsi que la mise en coordination de tous les acteurs concernés. Or, trois semaines après l'adoption de la loi plusieurs centaines de projets été acceptés et les principales collectivités locales s'engager par la signature de contrats d'objectifs avec l'état à créer plusieurs centaines d'emplois et à en cofinancer des milliers d'autres. Il est indéniable que l'ensemble des préoccupations et des conditions préalables requises pour assurer la

fonction d'insertion du dispositif ont été (lors de sa mise en action extrêmement rapide) par la force des choses, négligées.

A] Les solutions d'insertion alternatives élaborées par les porteurs de projets

Dans l'incertitude et face à l'imprécision des textes les porteurs de projets ont dû élaboré en fonction de leurs moyens des solutions d'insertion à long terme où des voies d'orientation pour assurer la pérennisation des activités mises en place. Tous les « Emplois-Jeunes » ne pourront faire l'objet d'une professionnalisation. D'autre part, tous les emplois professionnalisés n'impliqueront pas la professionnalisation et l'insertion du jeune…La nécessité de solutions d'insertion alternatives et indispensables.

Là encore, l'imagination est de rigueur et la diversité de mise. Certains employeurs comme le Conseil Général, opte en partie pour une gestion prévisionnelle de la part de la DRH. Ainsi, « On prévoit l'intégration à l'échéance des cinq ans d'environ 50% des « Emplois-Jeunes » compte tenu des départs en retraite » [F. Dijoux, attaché à la politique « Emplois-Jeunes » du Département Réunion]. Il existe des capacités et des moyens très inégaux entre une association et une collectivité, par exemple, pour fournir des propositions d'insertion. Les petites structures seront d'emblée moins aptes à porter et à assumer de telles montage. La même disparité existe en fonction des secteurs d'activités auxquels s'apparentent les emplois créés.

Ensuite, les solutions avancées soulignent l'aspect paradoxal de la loi relative aux « Emplois-Jeunes ». Les emplois créés sont réputés « nouveaux ». Comment, par exemple, substituer ces salariés ayant une activité spécifique et « nouvelle » à des salariés partant en retraite et possédant une activité « conventionnelle » et préétablie ? Nous verrons quelles sont les limites et les contraintes auxquelles doivent faire face les acteurs de terrain dans cette recherche de solutions. Elles sont légion (et ne seront pas toutes explicitées) et leur travail extrêmement difficile.

1°/ L'inégalité des chances

Un certains nombre d'entre eux ont axé leur effort d'insertion sur la formation et la professionnalisation des jeunes comme la loi le suggérait. Celle-ci prévoie par ailleurs le déblocage de crédits spécifiquement affectés à la formation. Ces tentatives soulèvent de nombreuses interrogations.

Certains secteurs d'activités comme le signale Vincent Aubry, chargé de mission à la Région, permettront une insertion et une pérennisation plus aisées. C'est le cas du secteur de l'animation culturelle et sportive qui possède déjà un certains nombres de formations reconnues et propose un certains nombres de concours et diplômes d'état. Celui-ci précise par ailleurs que les grandes associations structurées par l'intermédiaire des « contrats de ville » et les autres grandes structures associatives (souvent supportées par des fonds publics) sauront se prémunir des risques et parviendront à assumer la pérennisation de leurs emplois. « Ces structures ont déjà pensé les problèmes de pérennisation, les plans de formation et l'encadrement. Il y a peu de soucis, et à terme, peut-être que 70 à 80% de ces emplois seront pérennisés ».

Valérie Payet, chargée d'étude économique et responsable du dossier formation « Emplois-Jeunes » pour le compte du « contrat de ville » SAINT-DENIS 2000, confirme cet engagement. Cette association qui fédère sur l'agglomération plusieurs collectifs associatifs s'est engagée très rapidement dans le dispositif. Elle compte au mois de juin 1998, 86 CEJ en interne. « Tous ces jeunes ont formulé un vœu de formation en lien avec leur métier ». L'association dés le recrutement

à attirer l'attention des jeunes sur le caractère ponctuelle du contrat. L'idée étant d'inciter le jeune à participer activement à la pérennisation de son emploi par le biais notamment de la formation. « Nous travaillons en collaboration avec la DDTEFP pour mettre en place des référentiels de formation…Il faut que ce diplôme soit homologué ».

Cette réelle capacité à prendre en charge les parcours d'insertion relatifs aux CEJ est liée à l'expérience déjà acquise dans ce domaine ainsi qu'aux importantes capacités budgétaires et matérielles de cette association. Comment cela se passera-t-il en revanche pour les petits porteurs de projets ?

2°/ Le recours au concours

Les collectivités, certains établissements publics et porteurs de projets associatifs, ont imaginé favoriser l'accès au concours de la fonction publique pour les jeunes en CEJ (pour d'autres aux diplômes d'état).

Cela reviendrait globalement à internaliser et à véritablement pérenniser ces emplois à terme. Pourtant, plusieurs problématiques sont à soulever. Pourra-t-on tout d'abord faire accéder l'ensemble de ces jeunes à la fonction publique ? Il semble que le nombre de place et l'incidence budgétaire occasionnées s'imposent comme un frein important. Il existe selon les dernières études menées sur le territoire réunionnais une défaillance cruelle de l'encadrement. Il existe donc un potentiel latent de postes à pourvoir. Une telle perspective nous invite à penser toutefois que ces postes bénéficieraient à une tranche réduite des jeunes les plus diplômés.

Se pose également le problème de la capacité d'accès au concours. Le dispositif encourage à favoriser dans la concrétisation des projets, les jeunes les moins qualifiés. Or, une part importante des concours de la fonction publique dans les secteurs d'activités visés par « les nouveaux services » imposent un seuil d'admission équivalent à une formation de niveau Bac+ (souvent bac +3). Il existe un décalage flagrant entre les fonctions attribuables à ces jeunes et le niveau de qualification souhaité par la Loi.

3°/ La formation et le devoir de non concurrence

Globalement, l'accès aux concours ou aux formations qualifiantes, si elles constituent des alternatives intéressantes à la pérennisation, font apparaître une brèche par rapport aux prévisions et aux contraintes légales. Les « Emplois-Jeunes » ont une obligation de non concurrence vis à vis des emplois du secteur marchand et non marchand préexistants. Si l'on fait accéder ces jeunes aux formations ou aux emplois déjà existant, on contrarie inévitablement cet objectif. Cela revient à mettre en place deux parcours parallèles entre les cursus de la formation initiale et cette « nouvelle forme de formation continue » au sein des CEJ pour accéder finalement aux mêmes emplois.

§2 Formalisation des limites et contraintes inhérentes à la mise en application du dispositif « Emplois-Jeunes », dans la réalisation du projet d'insertion

Du point de vue des bénéficiaires le CEJ présente des opportunités diverses. Certains jeunes peuvent y voir l'opportunité d'accéder à une formation qualifiante rémunérée et d'obtenir une première expérience s'inscrivant dans la durée. D'autres, y voient simplement un contrat de travail salvateur pour répondre à leur situation d'urgence. Ainsi, les besoins et les attentes sont diverses.

A] Le recrutement en fonction des compétences, induit des besoins et des attentes divergentes

C'est cette diversité qui rend critiquable une certaine systématisation de la mesure. La loi laisse carte blanche aux propositions des porteurs de projets. Elle fait « appel à leur imagination ». La principale conséquence de cet « appel » est de voir émerger une masse considérable de projets, extrêmement diversifiés. Le dispositif vise des employeurs radicalement différents (par leur nature ,par leur taille, leur action…). Il est peu étonnant de constater que les besoins individuellement exprimés par ces porteurs de projets soient eux aussi d'une extrême diversité.

Du point de vue de « la logique d'insertion », il est indispensable qu'il y est une certaine coordination entre le profil du bénéficiaire et les besoins exprimés par le poste. Ou alors, la solution d'insertion est uniforme et le public très spécifiquement ciblé. Ce qui de toute évidence n'est pas le cas du dispositif « Emplois-Jeunes ». La loi du 24/10/1997, exprimait la volonté du gouvernement d'étendre le dispositif « à tous les jeunes » en privilégiant autant que possible lors de l'instruction des dossiers et des recrutements « les jeunes les moins qualifiés ou rencontrant des difficultés particulières », ainsi que les jeunes résidant dans des zones défavorisées.

Il est tout à fait légitime et souhaitable de voir réorienter le dispositif vers ces publics « plus Défavorisés ». En effet, la logique d'insertion (au-delà de l'improbable pérennisation de tous les emplois) repose sur une « politique » de formation systématisée. Or, un jeune diplômé ne recherchera pas systématiquement une formation à travers un CEJ, mais davantage « un véritable emploi » ou une expérience professionnelle. Il existe à ce niveau, une certaine confusion sur les véritables objectifs du dispositif. De plus, l'expérience acquise n'aura de valeur que si l'emploi créé obtient une véritable reconnaissance de la part de l'ensemble de la classe professionnelle.

Pourtant, les besoins très diversifiés exprimés par les divers porteurs de projets nécessitent en réponse des compétences diverses et spécifiques. Françoise Dijoux, attachée au suivi du dispositif « Emplois-Jeunes » pour le compte du département Réunion, fait remarquer qu'il s'agit de « nouveaux services » répondant à des besoins sociaux. Ils nécessitent par conséquents certaines compétences que tous les jeunes ne pourront présentés. Dans le domaine de l'intervention sociale beaucoup de formation sont au moins des formations de niveaux III ou II. Les compétences requises dans ce champs d'intervention sont diverses et complexes : médiation, coordination, écoute…, et nécessite un certain apprentissage. Les « nouveaux emplois » créés ne peuvent déroger totalement à la nécessité de ces compétences. Il est délicat par conséquent de confier un tel poste à un jeune sans aucune (ou ayant peu de) qualification(s).

Si l'on interroge les acteurs institutionnels ou les « gros porteurs de projets » sur les profils requis et prédéterminés des jeunes auxquels ils ont attribué les postes créés ils répondent logiquement : « cela dépend ». En effet, cela dépend de la nature du poste, des qualifications et des compétences a priori requises…Il n'est donc pas étonnant que dans certains secteurs d'activités les bénéficiaires de CEJ soient principalement de jeunes diplômés de niveau bac+. Il est très regrettable de ne pouvoir fournir de données précises sur le niveau de formation des jeunes recrutés en CEJ à la Réunion. (Celles-ci fourniraient des informations d'une importance capitale sur les perspectives de résultats du dispositif en termes d'insertion). A titre indicatif, les premiers bilans remis au ministre de l'éducation nationale, Claude Allègre confirme que la mesure pour ce secteur d'activité précis concerne « des jeunes de tous niveaux ». « Les moins qualifiés ont trouvé leur place dans le dispositif » : 25% des jeunes embauchés par les collectivités locales, les associations et les établissements publics seraient de niveau V et VI. « L'éducation nationale s'est efforcée de limiter

l'embauche des jeunes de niveau licence et plus (13%) pour privilégier le niveau IV (53%) ». [Dossier Centre Inffo, Inffo Flash, n°498-499, 15 Mai – 15 juin 1998].

En fonction des niveaux de qualification des jeunes recrutés sur des types de postes relativement similaires, les besoins de formation divergeront. Du point de vue de la « préformation » nécessaire à l'accès au poste tout d'abord, puis de la compatibilité avec les solutions d'insertion proposées (accès aux concours…). Certains employeurs, pour des types d'emploi réclamant des compétences et des qualifications « élevées », privilégieront des jeunes déjà diplômés afin de limiter le temps et l'effort de formation nécessaire à leur mise en action opérationnelle. Cela exclue partiellement le fait que les moyens de la formation sont indéterminés. A qui revient la charge de cette formation ? Tous les employeurs pourront-ils la soutenir ?…

B] « On pérennise un emploi pas un jeune »

Cette remarque de Vincent Aubry (chargé du suivi du dispositif « Emplois-Jeunes » pour la Région) permet de pointer un risque inhérent au dispositif. L'ensemble des prédispositions légales visent effectivement à pérenniser des emplois et non pas à maintenir un jeune du début à la fin sur un poste. (On perçoit les subtilités que recouvre le dispositif dues en grande partie à une forte affiliation politique). Il y a une certaine défaillance dans la logique d'insertion du dispositif à la faveur des résultats quantitatifs qu'il pourra potentiellement engendrer.

Cette conception autorise la rotation de plusieurs jeunes sur un poste sans limitation de durée. Or, l'incidence dommageable sur la fonction d'insertion en lien avec la ponctualité de l'aide apportée est un phénomène connue concernant les autres types de contrats aidés du secteur marchand. « Pratiquement tous les dispositifs ont été construits comme si les difficultés des personnes étaient très provisoires et ne nécessitaient qu'une rapide mise à niveau (…) Les processus d'exclusion sont perçus par les pouvoirs publics, comme de brefs moments de décalage entre la formation et l'emploi, qu'un « stage » de quelques mois suffirait à combler. ».[CESR de Lorraine, « l'exclusion entre lucidité et espérance », séance plénière du 12 décembre 1997]. Ce phénomène brise par ailleurs la nécessité de mettre en place des parcours d'insertion cohérents, progressifs et individualisés.

Le danger existe, la loi possède une certaine ambivalence, toutefois rien indique que les employeurs auront intérêt à négliger cet aspect. Tout reposera sur leur motivation.

C] La motivation des acteurs

Il est difficile et hasardeux de se prononcer sur ce facteur indispensable à la réussite du dispositif dans la pérennisation des emplois et l'insertion des jeunes. Seule une enquête précise et individualisée auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires permettrait de fournir une information exploitable. Cette enquête s'avère par ailleurs souhaitable à l'échelon global du territoire pour de nombreux autres aspects de la mesure (présence, temps de travail, occupation effective, relations professionnelles…)

L'énorme mobilisation à l'adoption de la loi, aussi bien des porteurs de projets institutionnels, des associations, et des jeunes, dissimule la nature de leurs engagements respectifs. On l'a vu les biais sont multiples : pour le porteur de projet l'accès à un financement exceptionnel, pour le salarié l'acquisition rapide d'un salaire et l'accès aux droits sociaux…

Compte tenu des conditions de mise en application des « Emplois-Jeunes » à La réunion, certains employeurs manifestent peu de préoccupation à l'égard de la pérennisation des emplois. De même, nous l'avons vu, la motivation des jeunes à suivre une formation durant leur contrat dépendra des besoins qu'ils exprimaient au moment de leur embauche. Certains souhaitaient simplement et de façon légitime accéder à un « véritable emploi ». Un des facteurs de blocage identifiable du point de vue de la motivation est donc lié aux profils des titulaires.

Ce facteur de blocage est propre aux autres formes de contrats aidés du secteur marchand. On en distingue traditionnellement deux autres : l'un, lié à la rémunération ou non des formations, l'autre au lieu de déroulement de ces formations. La « gestion de la motivation » sera en partie liée à la capacité des acteurs de la mesure à prendre en compte ces incidences. A priori, il existe déjà des prédispositions dans la loi pour éviter ce type d'effets. Un troisième élément interviendra donc pour mobiliser et stimuler la motivation du public bénéficiaire et des employeurs : la capacité et « la motivation » des institutionnels à fournir les moyens financiers et matériels de cette insertion (Allouer des crédits de formation, participer à l'établissement des procédures de formation…)

Quoi qu'il en soit, seul l'arrivée à maturité du dispositif permettra de mesurer l'incidence de ce facteur dans la conduite des parcours d'insertion.

§3 Une problématique d'insertion duale : « L'insertion opérationnelle du jeune »

L'enjeu des moyens matériels appelle une seconde remarque. Il existe en vertu de ce dispositif un double niveau d'insertion :

™L'insertion professionnelle et sociale durable du jeune

™Et ce que nous qualifierons « d'insertion opérationnelle » préalable du jeune.

Une fois le recrutement effectué, le jeune est réputé opérationnel. Pourtant, est-ce le cas ? On l'a vu, l'imprécision des contenus de poste, permet de l'infirmer. D'autres éléments entrent en jeu : la connaissance acquise du jeune de son milieu d'affectation, la capacité matériel d'accueil de l'organisme employeur, son assimilation dans son milieu professionnel.

Selon, le secteur dans lequel le jeune est recruté, celui-ci a besoin de plus ou moins de connaissances préalables sur les us et coutumes se son emploi tout d'abord, de son environnement professionnel ensuite. Or, cela est incompatible avec les principes de recrutement retenus par la Loi. A titre d'exemple, Françoise Dijoux, fait remarquer que l'exercice d'une activité dans la fonction publique territoriale nécessite l'apprentissage et l'assimilation d'un certains nombre de règles : déontologie, secret… (Dans le cas du Département, les jeunes recrutés en interne, sont affectés de façon délocalisée au niveau des arrondissements). Les jeunes recrutés sont le plus souvent, en vertu des conditions de recrutements requises, des jeunes peu ou moyennement qualifiés et n'ayant aucune expérience de la fonction publique. (Certains n'ont naturellement aucune expérience professionnelle). Il existe un véritable problème d'assimilation lié à un manque de formation préalable.

Il est à noter que les « médiateurs locaux » recrutés au sein des services de polices métropolitains, ont eux, faits l'objet d'une formation préalable à leur incorporation pour remédier en partie à ce genre de facteur de blocage. La différence provient bien du fait que cette formation était programmée et financée. Le coût de formation est estimé à 3500 francs par jeune. L'ensemble des

employeurs n'ont pas la capacité d'assumer de tel coût de formation et font appel à l'octroi de moyens supplémentaires de la part de l'état ou des collectivités locales pour y remédier.

En second lieu, d'un point de vue très pragmatique et opérationnelle, la structure a-t-elle les moyens matériels d'accueillir le jeune ? Nous avons vu, que la sous-estimation de ces besoins était à l'origine de décalages importants entre le nombre d'emplois conventionnés et le nombre d'embauches effectives. Cet incidence est d'autant plus flagrante et prégnante pour les employeurs qui se sont engagés par le biais des contrats d'objectifs à recruter massivement des CEJ. Les capacités matérielles d'accueil de toute organisation ne sont pas infiniment extensives. On a probablement occulté cette contrainte dans l'empressement des premières embauches. Pourtant, les problèmes existent. Existe-t-il un bureau ou « un lieu d'accueil » prévu pour recevoir ce(s) jeune(s) ? ont-ils des outils à leur disposition pour effectuer leur activité ?…Là encore, il faut des moyens.

En dernier lieu, la méconnaissance du « milieu » associée à ces contraintes matérielles vécues au quotidien peuvent occasionner des difficultés d'insertion auprès des autres salariés de la structure (mais également la démotivation du bénéficiaire…)

A] « forcer le partage du travail » ?

Certains font pertinemment remarquer que l'application in fine du dispositif « Emplois-Jeunes » dans son environnement opérationnel, contribue à imposer l'idée d'une certaine forme de partage du travail. Il s'agit là simplement d'une extrapolation bâtie sur la base d'un éventuel calcul politique. Pourtant, compte tenu de l'obédience politique commune des courants de penser visant à imposer le choix et l'orientation du partage du travail ainsi que le programme « nouveaux emplois, nouveaux services » en réponse à la problématique du chômage et de l'emploi sur le plan national, on peut rationnellement émettre cette hypothèse. (Cette vision fournira probablement aux experts concernés un deuxième angle de lecture du dispositif. L'analyse de cette incidence ne relève pas par ailleurs de notre étude et réclamerait un très important travail de fonds). Les difficultés d'application du dispositif observables dans les faits tendent à prouver la cohérence d'une telle conception.

L'annonce d'une arrivée massive de jeunes sur le marché de l'emploi ou plus précisément au sein de certaines structures, largement relayée par le ton polémiste des médias et des politiques, à provoqué un certains émoi chez les salariés. On peut interpréter ces sursauts de différentes façon : méfiance, réticence…Il est probable dans certains cas que l'arrivé imposée de ces jeunes ait pu être perçue comme une menace dans le cadre d'un contexte économique et sociale difficile et d'un marché du travail en crise.

Ce type de phénomène fournit une lecture différente de l'analyse et de la théorie économiques. Celles ci ont déjà permis de modéliser ces comportements d'opposition dans la relation de conflit existant entre d'une part les salariés en activité « dans l'emploi » (les « insiders ») et les demandeurs d'emploi maintenus d'une certaine façon « à l'extérieur de l'emploi » (les « outsiders »). Il ne s'agit pas ici volontairement de décrire l'ensemble de la théorie mais d'en utiliser le concept « moteur » pour comprendre comme une situation « connue » l'opposition latente qu'il existe entre d'une part, les salariés à l'embauche dans la structure « employeur » et les « Emplois-Jeunes » maintenus ponctuellement à « l'extérieur de l'emploi ».

En vertu de la théorie, les « insiders » sont réputés défendre leur salaire, leur droit et acquis. Or, l'imprécision attribuable aux « Emplois-Jeunes » font peser une menace pour une partie de la

population salariée pour laquelle l'arrivée probable de jeunes parfois diplômés, et rémunérés au SMIC pour des tâches susceptibles d'empiéter sur leur activité, est un facteur d'instabilité. (Cela peut par exemple être perçu comme un facteur de réévaluation à la baisse des acquis professionnels lors des futurs négociations salariales. Quoi qu'il en soit, la question de l'égalité du traitement salarial en fonction des qualifications etc…s'impose d'elle-même).

L'interrogation tendancieuse avancée ici, est bien entendu celle du « statut ». Les jeunes embauchés resteront-ils indéfiniment des « Emplois-Jeunes » rémunérés au SMIC, et cela qu'elle que soit leur expérience acquise ? (Rappelons que le contrat est prévu pour une durée de cinq ans). La polémique lors de l'annonce de la loi avait soulevé le caractère aléatoire et « contestable » d'un statut « jeune ». Celui-ci opérant une sélection par « l'âge » sans tenir compte des qualifications ou de l'expérience professionnelle. Dans l'hypothèse où les tâches attribuées à ces jeunes se rapprochent peu ou prou de la nature conventionnelle des activités effectuées par les autres salariés (Ce qui légalement ne devrait pas se produire, mais ce que les faits peuvent difficilement démentir) il est à craindre « qu'un rattrapage statutaire » soit revendiqué à l'avenir par ces jeunes. Le danger est lié à la coexistence de statut trop inégalitaire au regard des tâches effectuées, des qualifications, de l'expérience professionnelle…A titre d'exemple, citons les récents mouvements de contestation au sein de l'éducation nationale, visant l'égalité du statut entre les « anciens » instituteurs, et les « nouveaux » professeurs des écoles…

B] Le statut « Emploi-Jeune » : une qualification stigmatisante ?

Selon certains acteurs de terrain, les jeunes revendiquent légitimement une appellation par leur qualification plutôt que par leur statut juridique. Seul la détermination précise de référentielles professionnelles et leur reconnaissance par l'ensemble du monde du travail permettra d'y remédier. Cette démarche s'inscrit dans la durée. A l'heure actuelle le débat politique et le battage médiatique ont contribué à imposer l'appellation « Emplois-Jeunes » comme le qualificatif unique à l'ensemble des jeunes embauchés sous cette forme de contrat. Nous n'échappons d'ailleurs pas à cette règle dans notre étude. Cette habitude contribue à instaurer une différenciation par le statut qui contrarie la logique d'intégration et d'assimilation. Chacun connaît aujourd'hui dans son entourage un « Emploi-Jeune ». Quant connaîtra-t-on, un aide éducateur, un médiateur interculturel, un agent d'ambiance…sans que cela apparaisse comme un néologisme barbare et « dénué » de sens ? Il est nécessaire pour cela d'instituer des qualificatifs facilement assimilables (ce qui semble difficile dans le cadre du dispositif) en lien avec des référentiels professionnels « évocateur ». Cette assimilation sera progressive et s'inscrit dans la durée. Pour l'instant, Françoise Dijoux faite remarquer que pour les salariés du Conseil Général, les jeunes en CEJ « sont et resteront probablement des Emplois-Jeunes »…

C] Les carences de l'accompagnement : Les vertus et les limites du tutorat

Pour remédier à l'ensemble de ces contraintes, le tutorat paraît être une alternative intéressante. L'accompagnement sera en effet une élément clé de l'insertion et de l'intégration des jeunes dans la structure d'accueil. D'une manière générale les acteurs de terrain dénoncent l'insuffisance de l'effort d'accompagnement (au-delà de l'accompagnement lors de l'élaboration des projets) entrepris et des moyens consentis pour le réaliser. Le tutorat permet en effet de combler « les lacunes » d'une absence de formation préalable et permet d'inscrire le jeune dans un processus durable d'apprentissage.

Les services de La Poste, on l'a vu, ont opté pour ce type d'intégration. Françoise Dijoux, dans le cas du Conseil Général, souligne l'intérêt de cette démarche mais dénonce le manque de moyens

disponibles pour la réaliser. Là encore, il y a des inégalités dans le traitement de l'accompagnement des jeunes. Les petites structures auront-elles les moyens de prendre en charge cet effort d'intégration. Celui-ci nécessite en effet de consacrer un temps de travail rémunéré à la formation, et l'engagement volontaire et motivé des salariés de la structure pour s'impliquer dans cette démarche. Encore une fois la situation d'opposition potentielle entre ces deux types de salariat s'impose comme une contrainte. Doit-on, pour y remédier, imaginer une forme d'intéressement à l'accompagnement et au tutorat ? Qui assumerait et pourrait assumer, alors, le coût supplémentaire de cette dommageable nécessité ?…

Cette incidence regrettable de l'accompagnement (ainsi que l'absence de tutorat) est une caractéristique observable sur l'ensemble des autres contrats aidés du secteur non marchand. Gageons que la pratique ne contribuera pas à « légitimer » cette défaillance ; ce qui fut probablement le cas (toutes proportions gardées) des CES, pour lesquels, le volet de formation légalement prévu est aujourd'hui dans la grande majorité des cas tout simplement occulté.

Comment expliquer certaines imprécisions qui compromettent la possibilité d'insertion durable des jeunes. Un acteur de terrain s'écrit : « rien a été pris en compte sur le plan de la formation lors des demandes de financement et de montage des projets… », un autre : « Il n y a pas eu de préconisations prévues lors du montage des projets pour éviter la concurrence entre ces emplois et ceux du secteur marchand ou public (…) C'est souvent une mascarade, il suffit de changer l'intitulé du poste alors que celui-ci recouvre la même fonction(…) car cela a été fait à la va vite… ». Comment expliquer un tel empressement ? quelles en sont les conséquences globales ? C'est ce que nous essaierons de comprendre dans la parti suivante.

Les acteurs du dispositif sont conscients de toutes les nécessités évoqués. L'octroi de moyens supplémentaires à cet effet, lors de la maturation du dispositif, permettrait de réguler cette situation. La volonté politique à tous les échelons territoriaux sera déterminante.

SECTION III – INCIDENCE ET RAISONS ANNEXES DE L'EXCEPTIONNELLE REACTIVITE REUNIONNAISE DANS LA MISE EN ACTION DU DISPOSITIF

La place de premier ordre occupée par la Réunion dans le dispositif à l'échelon national fait d'elle un « observatoire » privilégié des limites attribuables aux « Emplois-Jeunes ». Dés l'annonce du projet de loi, à l'appel du gouvernement et devant l'indéniable intérêt que représentait ces contrats en réponse à un chômage des jeunes « menaçant », les autorités politiques locales se sont engagés à relayer rapidement le dispositif au niveau du département. Un nombre conséquent de projets ont été ainsi validés et des jeunes rapidement embauché. Mais sur quelle base ?

La loi du 24/10/97 précisait que la pérennisation serait la seule condition de l'efficacité in fine du dispositif. Ce qui sur le plan de l'insertion se justifie amplement.

§1 L'enjeu politique : a-t-on été trop vite ?

Le dispositif « Emplois-Jeunes » représente indiscutablement une « arme politique » redoutable. L'ensemble des élus sur le plan national ou local semblent l'avoir compris. Il est assez peu surprenant en conséquence que le dispositif soit largement marqué par cette empreinte politique.

La polémique a largement colporté le calcul politique intéressant que suscite les « Emplois-Jeunes » pour le gouvernement en réponse aux promesses électorales qu'il avait formulé. D'une part, en

vertu de l'argument qu'il constitue auprès d'une population dont le chômage est « le premier sujet d'inquiétude ».[Commissariat général du plan, « chômage le cas français », rapport au premier ministre, La documentation française, Mai 1997], d'autre part, par sa durée effective d'application permettant en quelques sortes « de reporter le danger ».

Le dispositif « Emplois-Jeunes » dégage un potentiel de création d'emplois exceptionnel dont les résultats sont directement observables sur les principaux indicateurs de l'emploi et du chômage. La tentation est assez grande de « pousser » cette capacité. On peut pertinemment penser que la consigne implicite insufflée à travers les « emplois jeunes » se résume à « faire du chiffre ». Le pari étant en partie qu'une relance de la croissance à l'horizon 2000 permettra d'assimiler une grande partie de ses emplois…

Force est admettre que les élus locaux devant faire face à un contexte économique et sociale bien plus difficile encore, ont largement relayé cette consigne. Le chômage des jeunes à la Réunion, est prégnant. Il est porteur de graves troubles sociaux et son enracinement s'accompagne d'une montée globale de la délinquance et de l'économie parallèle. Les élus locaux ont été en parti contraints de céder à la pression sociale « du terrain ».

L'annonce de la mise en action du projet de Martine Aubry est intervenue à la fin de l'année 1997 en pleine période électorale. Les phénomènes « cycliques » relatifs au gonflement des concessions et des engagements publics durant ces périodes de renouvellement politique sont désormais bien connus. Les « Emplois-Jeunes » ont simplement permis de le confirmer une fois de plus. Ajoutons à cela qu'il aurait été inopportun de laisser échapper une participation financière aussi exceptionnelle de l'état au profit de la prise en compte des difficultés locales.

Nous sommes aujourd'hui en période post-électorale ; il est cohérent de penser que l'effort politique sera encore maintenu en lien aux engagements et aux promesses concédés puis que l'on observera progressivement un relâchement de cet effort. (Dans cette logique, on peut escompter que la mouvance des futures élections permettra l'apport de « solutions politiques » aux premiers CEJ parvenus à échéance).

Cet engagement a pourtant des conséquences pernicieuses sur la bonne application du dispositif. Vouloir agir rapidement sur les chiffres du chômage, n'implique pas de le faire durablement. Ainsi, l'objectif de pérennisation des nouveaux emplois créés a été relégué au second plan par la nécessité de créer massivement des emplois.

On est en face aujourd'hui d'une situation paradoxale. Les premiers emplois ont été créés dans l'urgence alors même que l'ensemble des textes d'application n'étaient pas parus. La loi insistait sur la nécessité de mettre en place des parcours d'insertion cohérents basés sur la définition précise du contenu des tâches des postes créés et sur leur professionnalisation. Pourtant, le législateur est resté relativement silencieux sur les procédures et les moyens mis en place pour assurer la pérennisation des emplois et l'insertion professionnelle durable des jeunes. Les premiers emplois ont été acceptés, conventionnés et mis à l'embauche avant que l'ensemble de ces précisions ne soient apportées. On peut s'interroger sur les moyens dont disposaient les CLADEJ et les différents organismes concernés pour contrôler la conformité des projets proposés à la philosophie du dispositif. Sur quels critères ont été sélectionnés les projets puis les jeunes bénéficiaires ? Quelles étaient les moyens de contrôler les perspectives de pérennisation offertes ?… Le caractère « urgenciel » du dispositif appelle de nombreuses interrogations.

Dans le même temps sous l'effet probablement d'une amplification de la pression sociale, la volonté politique portant sur la création massive et rapide d'emplois s'est maintenue. « Mille et un projets frappent à la porte » déclarait Jocelyne Lauret, chargé de mission à la Région [article *Le Quotidien*, 23/06/98]. Celle-ci faisait ce triste constat : « les gens n'ont pas compris comment fonctionnent les Emplois-Jeunes ». Les projets en provenance d'une jeunesse très demandeuse ne manquent pas. En raison, de l'imprécision colportée par une loi adoptée très rapidement et échappant à l'emprise des « jeunes », la demande suscitée trouve son expression dans plusieurs types de manifestation dont celle-ci est un exemple. Les élus locaux et les associations de proximité ont été confronté au défilé constant d'une jeunesse dissimulant mal son incompréhension et exerçant ainsi une certaine « pression » sur les acteurs (employeurs potentiels) et les décideurs de la mesure. Ce qui fut le cas également des organisations représentatives.

Il en résulte que des centaines d'emplois ont été créés sans que l'ensemble des partenaires concernés aient pu s'accorder ne serait ce que sur le contenu des tâches et les référentiels de postes. On observe légitimement un certain « flottement » dans l'application de la mesure. Michel Mongelliaz, principal du collège du Chaudron (un des quartiers de Saint-Denis) avoue face à « trop d'incohérences », « nous jouons le jeu avec scepticisme ». Il conteste « La façon dont tout ceci s'est mis en place » : manque de réflexion, d'organisation et de consultation… [*Journal de l'île*, 11/02/1998]. Dans le cas des emplois de l'éducation nationale par exemple, les premiers jeunes ont été recrutés quelques semaines avant que les premières directives officielles ne paraissent. Une période durant laquelle il a fallu trouver au pied levé à ces jeunes, une occupation…
Il est assez paradoxal et préjudiciable que l'on continue aujourd'hui de s'engager sur de nouvelles créations d'emplois alors que l'ensemble de ces préoccupations de base indispensables à la réussite du dispositif (ou pour qu'il est simplement un sens) n'ont toujours pas été solutionnées. Une seule certitude demeure au regard de l'ampleur et de la complexité du travail à fournir pour assurer une certaine stabilité : il faudra du temps. Ce que l'annonce de nouvelles créations de postes condamne d'emblée. L'idée pourrait consister à penser que le travail de fonds nécessaire à la concrétisation des « Emplois-Jeunes » pourra être fournis parallèlement aux nouvelles créations. Pourtant, plus les créations seront nombreuses plus le travail à fournir consécutivement (en termes de réflexion, de pérennisation, de contrôle…) sera ardu et complexe. Le pari serait risqué de vouloir « brûler quelques étapes ».

« L'empressement » est un des éléments qui caractérise le mieux la mise en action du dispositif. Pourtant, « l'urgence » est une attitude antagoniste avec la perspective d'un développement durable. A-t-on été trop vite ? Les acteurs de terrain conscient de ses lacunes se sont déjà engagés dans le travail éminemment complexe de la définition des postes.

A] Clientélisme et favoritisme

Nous avons vu pourquoi le dispositif « Emplois-Jeunes » est intimement lié à la sphère politique. Plus simplement, en terme de créations d'emplois, de respect des procédures légales, d'égalité des droits d'accès au dispositif etc…, celui-ci est lié à son environnement politique local d'application. De l'aveu des acteurs de terrain des phénomènes assimilables aux principes du clientélisme ont été facilement et de façon non marginale observables.

Cette observation appelle une remarque sur un principe fondamental d'application du dispositif : « l'embauche est de la responsabilité de l'employeur ». Quelle que soit la procédure préalable, l'employeur est le seul juge et le seul décideur en terme d'embauche. Ni l'état, ni les collectivités qui participent au financement d'un projet ont un quelconque contrôle sur cette procédure finale.

Durant la période électorale et post électorale, ont a pu incontestablement observer une certains nombres de « recrutements politiques ». (L'élu décidant « arbitrairement » du choix final du candidat). « Des projets totalement farfelus ont parfois été conventionnés car il bénéficiaient d'un appui politique »…

On a pu également, sans que cela soit profondément dommageable, observer une « préférence territoriale » ; l'idée étant de privilégier les jeunes du quartier ou de la commune. « Au niveau de l'éducation nationale, la priorité concernant les écoles primaires a été d'utiliser les jeunes du quartier… ». « Il fallait privilégier ce qui était du secteur » [Réunion du CESR, 17/06/1998]. Les avis divergent entre les représentants socioprofessionnels sur l'effet induit et la légitimité de ces comportements. Quoiqu'il en soit, il semble que cette préférence se soit logiquement exercée lorsque le jeune devait effectuer une activité de médiation sur le quartier. Ce qui respecte la logique de la Loi. Dans la mesure où le profil du jeune correspond idéalement à celui du poste, cette pratique correspond simplement « à une certaine logique de développement local ».

L'ensemble des déviances susceptibles d'influer sur l'application optimum et légitime du dispositif (que nous avons pu évoquer notamment lors de « l'étude des effets pervers ») appelle sans conteste la nécessité d'un contrôle a posteriori de la mesure. Le législateur prend en effet un certain nombre de précautions, « a priori », susceptibles de préserver le dispositif de ces effets néfastes. Pourtant, force est de constater que cela n'a pas été suffisant.

B] La notion de contrôle

Il est évident que l'ensemble des « financeurs » de cette politique ont un droit de regard sur l'utilisation

La loi prévoit le contrôle de l'exécution de la convention. L'employeur est tenu de fournir, à la demande de l'administration, tout élément de nature à permettre de vérifier la bonne exécution de la convention et la réalité des emplois créés.(cf. analyse juridique du dispositif). Pourtant, des interrogations complémentaires s'imposent. Qui va mener ce contrôle ? De quelle façon ? Avec quels moyens ?…

Le contrôle devra porté sur « la réalité des emplois créés ». Il y a peu d'alternative pour effectuer pleinement une telle opération. Il faudra soit démarcher, soit enquêter auprès des employeurs et des jeunes bénéficiaires. Les services de la DDTEFP qui auront la charge de ce contrôle a posteriori devront effectuer selon les mots de Vincent Aubry (suivi « Emplois-Jeunes » pour le Conseil Régional) « un travail de titan ».

Il est à noter que la convention conclue entre l'état et l'employeur porte de façon annexe sur des éléments tels que la durée effective de travail, sur la conformité des tâches à la philosophie du texte de loi (donc sur l'occupation effective du jeune), sur la correspondance du profil du jeune avec le poste…On est donc en droit de penser, qu'il s'agit davantage d'un contrôle individualisé par poste que par convention. Or, au mois de juin, la réunion compte déjà plus 380 conventions signées concernant 1745 emplois. Les élus se sont engagés lors des contrats d'objectifs signés avec l'état sur un certain nombre de créations d'emplois. L'ensemble de ces contrats n'étant pas remplis, de nouveaux CEJ en quantité massive sont à prévoir…Le travail s'annonce très délicat. Plus le contrôle tardera à se mettre en place, plus il sera difficile à effectuer en raison d'un nombre croissant d'emplois conventionnés.

Le « démarchage » apparaît comme la solution la plus efficace pour effectuer ce type de contrôle au quotidien. Sur le plan opérationnel en revanche des limites s'imposent. Qui effectuera cette démarche sur le terrain ? : Les inspecteurs du travail ?. Ils sont les seuls peut-être à posséder la compétence nécessaire ; pourtant la surcharge de travail et les surcoûts occasionnés (dans le cas d'un « gonflement » d'effectifs) impliquent quelques réticences.

Ensuite, on peut s'interroger sur les bases dont on dispose pour effectuer ce contrôle. A partir de quelle référence pourra-t-on déterminer si oui ou non le jeune effectue les tâches auxquelles il devrait être affecté. Tout dépendra du contenu du poste. Certaines activités dans des secteurs d'intervention comme le secteur social, reposant sur un travail de « médiation » pose le problème (traditionnel au secteur social) de la détermination des critères d'évaluation. Comment évaluer le travail social ?… Comment évaluer si un jeune rempli bien sa fonction de médiation ? Dans le cas des agents locaux de médiation, affectés dans les services de police, le critère d'évaluation pourra éventuellement reposé sur une baisse observable de la délinquance dans une zone géographique…Pourtant, l'ensemble des « nouveaux métiers » ne fournit pas des solutions aussi évidentes.(développement de la citoyenneté, encourager le dialogue…)

C'est cette même imprécision autour de la définition des postes qui a permis de faire conventionner des projets qui poseront des problèmes lors du contrôle. De quoi dispose en effet les CLADEJ pour tester le contenu d'un poste et sa conformité à la philosophie de la loi ? : Des mêmes moyens dont disposent les employeurs pour monter leur projet ; c'est-à-dire les orientations proposées par la loi. On l'a vu, la loi suggère des orientations par secteurs d'intitulés et de contenus de postes. Beaucoup de porteurs de projets ont donc simplement repris ces orientations (en stipulant la nouveauté de l'emploi créé…) sans accentuer la réflexion et le travail prévisionnel et organisationnel nécessaires à la mise en application du contenu réel du poste proposé. Les CLADEJ ne peuvent que constater la compatibilité du projet avec la loi.

Tous repose sur la définition précise des contenus de poste, sur l'établissement de référentiels d'emploi et de formation nécessaire à la professionnalisation des emplois, condition indispensable à leur pérennisation.

Dans l'application du dispositif à la Réunion (ce qui est observable dans d'autres départements métropolitains), on a le sentiment « d'avoir brûlé quelques étapes » en ayant inversé paradoxalement le conventionnement massif de projets de créations d'emplois et la réflexion préalable nécessaire à leur intégration et à leur pérennisation. Il faut admettre logiquement que cette évolution était dictée par l'attitude du législateur et son relatif silence sur l'ensemble de ces préoccupations.

La réponse officielle à cette situation équivoque provient probablement de la circulaire DGEFP n°98/17 du 16 avril 1998 relative à la « professionnalisation des Emplois-Jeunes » (soit 7 mois après le lancement du dispositif). Elle fournit l'ensemble des mécanismes institutionnels établis pour assumer cette fonction. Elle insiste sur l'importance de la formation des jeunes basée sur l'établissement de référentiels précis de formation et d'emploi. Les acteurs de terrain se sont engagés, on l'a vu, dans cette voie. Tout indique par conséquent que le travail est en cours mais qu'il faudra du temps et des moyens pour mener à bien ce projet. Ce que la création massive de nouveaux CEJ pourrait compromettre.

SECTION IV - VERS UNE TYPOLOGIE DES « EMPLOIS-JEUNES » : OU EN SOMMES NOUS ?

Une typologie des « Emplois-Jeunes » peut se définir comme l'identification et la classification des emplois acceptés.

Quels sont ces « Emplois-Jeunes » ? En quoi consistent-ils ? On parle souvent très globalement des « Emplois-Jeunes » (Ce qui, on l'a vu, n'est pas sans conséquence). Force est d'admettre que la réalité complexe que revêtent ces emplois demeure aux yeux de l'opinion publique « l'Arlésienne du dispositif ». C'est pourquoi en quelques sortes, en maintenant volontairement cette imprécision, nous avons « ménagé le suspense ».

§1 Les effets consécutifs aux défaillances de la procédure d'application du dispositif

l'ensemble des circonstances liées au dispositif « Emplois-Jeunes » se retrouve à ce niveau de définition des postes.

Force est admettre qu'il est difficile aujourd'hui de dresser un inventaire exhaustif catégoriel et sectoriel des typologies d'emplois conventionnés. Quels seront « les emplois de demain » à la Réunion ? Il est encore impossible de le dire.

Cet état de fait dissimule de grandes inégalités. Ainsi les porteurs de projets les plus importants se sont engagés dans la définition des postes, ainsi que dans la perspective de professionnalisation ou de solutions annexes. Ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble des « emplois créés ».

Certains emplois peuvent difficilement être catégorisés tant leur contenu demeure énigmatique. D'autres encore semblent pouvoir se rapprocher d'emplois existant sans que leur qualification permette de les identifier formellement. Un dernier cas de figure contraignant, est celui dans lequel plusieurs « emplois nouveaux » répondant à des appellations génériques différentes semblent pouvoir faire l'objet d'un regroupement catégoriel, sans que l'existence d'une définition formelle de leur contenu puisse permettre de le faire.

Par exemple, que recouvre un emploi « présence humaine en lieux exposés » ? [source préfecture] N'est il pas assimilable à un « médiateur de quartier » ?… Les intitulé d'emplois étant relativement aléatoires et privés de leur sens si nous ne pouvons les définir, il semble qu'il soit peu judicieux de procéder à une présentation de tous les types d'emplois qui acceptés à la Réunion.

Le nombre d'emplois conventionnés également s'impose comme une difficulté (1745 emplois à la mi juin hors service public). Ce qui laisse présager du travail qui attend les acteurs en charge de la professionnalisation des emplois créés.

Nous avons donc procédé à un choix afin de remédier à cette imprécision. Nous nous baserons sur un exemple représentatif de la diversité de ces emplois.

§2 L'exemple d'un porteur de projets associatif : SAINT-DENIS 2000

L'association SAINT-DENIS 2000 se caractérise par une prise de participation rapide au dispositif. Au mois d'avril 1998 elle a déjà présenté 32 projets en procédure d'instruction, représentant plus de 100 emplois.

Cette association relève du contrat de ville sur Saint-Denis et son agglomération. Le XI ème plan (1994-1998) a fait du contrat de ville le principal instrument contractuel de la politique de la ville (ses atouts observables sont : la prise en compte globale, la souplesse, l'approche décentralisée). Il a pour objet « d'une part, la lutte contre les processus d'exclusion et, d'autre part, la réinsertion dans la ville des quartiers en voie de marginalisation » [Décisions du conseil interministériel des villes du 12 novembre 1992, circulaire du 2 novembre 1993]. Le projet de ville est fondé sur une approche globale (habitat, aménagement urbain, éducation, santé, prévention, développement économique et culturel…). SAINT-DENIS 2000 a donc l'avantage du point de vue de notre présentation, d'offrir une perspective globale et généraliste. C'est-à-dire quelle recouvre pratiquement l'ensemble des domaines d'intervention prédéterminés par les textes d'application relatifs aux « Emplois-Jeunes » (Environnement ; Espace rural, solidarité, santé, famille ; Quartier et cité ; Culture, sport, loisir, tourisme ; Education ; Emploi).

Elle est intéressante également dans la mesure où elle fédère des collectifs d'associations, exerce des partenariats avec d'autres associations à l'échelle des quartiers, les aides dans le montage des projets…(L'échelle d'intervention conservée par l'association pour étendre son intervention sur l'ensemble de l'agglomération est celle du quartier).

A] Types et définitions « Emplois-Jeunes »

Enfin, l'association travaille à la définition du contenu spécifique de ses « emplois jeunes ». Elle est représentative de l'effort entrepris par certains porteurs de projets et consistant à fournir aux « Emplois-Jeunes » réunionnais, un contenu spécifique à leur environnement et à leur réalité locale.

Il est important de rappeler en effet (comme nous l'avons déjà signalé), qu'un nombre très important de porteurs de projets s'est reporté rigoureusement aux propositions et aux définitions d'emplois nouveaux proposés par la loi, sans que leur contenu puisse être formellement identifié et la correspondance des emplois à leur définition légale, vérifiée.

Dans l'esprit du dispositif, et dans le but d'initier une certaine catégorisation sectorielle des emplois nous tenterons de reclasser l'ensemble des CEJ de l'association en fonction des secteurs d'intervention retenus sur proposition d'acteurs de terrain (élus locaux, responsables d'associations…) dans le rapport d'information n°337 de l'Assemblée nationale, « Emplois-Jeunes : mode d'emploi » (Octobre 1997).

34 - Types et définition « Emplois-Jeunes » par secteur d'intervention : l'exemple de SAINT-DENIS 2000

Sources : services internes SAINT-DENIS 2000

Secteur d'intervention	Type d'emploi	Définition et contenu des tâches
ENVIRONNEMENT	**Agent de sensibilisation au tri sélectif**	Il a pour mission de mettre en œuvre des stratégies de sensibilisation à l'environnement et au tri sélectif sur les temps périscolaires auprès des enfants des écoles primaires, des élèves du collège et des adolescents dans les maisons de quartier
	Agent de valorisation de site naturel	Mise en valeur d'un site qui peut être vecteur d'un développement touristique d'un quartier
QUARTIER ET CITE	**Agent d'aide à l'insertion**	Mettre un jeune à disposition des habitants pour les orienter vers les bonnes structures. Aller à la rencontre des habitants pour créer un premier dialogue, un relais d'information, permettre à la population de résidants d'accéder à l'ensemble et de développer l'aspect prévention sur l'accueil.
	Animateur du C.M.E	Organiser le Conseil Municipal des Enfants, en tissant un partenariat avec les écoles, le rectorat, la ville et les partenaires à l'opération. Animer le CME en dirigeant des commissions thématiques. Soutenir les enfants dans la réalisation de leur projet et les suivre dans le développement. Former les enfants-conseillers municipaux à la citoyenneté. Assurer le suivi de ce dossier pour préparer l'avenir.
	Agent du lien social	Etablir le dialogue avec les jeunes du quartier afin de leur proposer d'autres modes d'expressions que ceux qui consistent à détruire ou dégrader. Les agents seront présents en permanence sur les quartiers toujours en état de veille où à l'écoute de la population, en mettant en place des actions propres à instaurer le dialogue entre les habitants du quartier.
	Assistant club sportif	Assister les clubs du quartier en organisant des tournois sportifs, accompagnant les jeunes pratiquants lors des déplacements, inciter les jeunes à fréquenter les clubs existants, assurer une présence préventive, contribuer au bon déroulement des entraînements, amener de nouveaux licenciés au club.
	Médiateur de quartier	Aide aux devoirs et aide aux enfants scolarisés et aux personnes illettrées.
	Agent de vie quotidienne	Mettre en place une équipe de jeunes pouvant rendre différents services aux personnes. Ces personnes pouvant être dépendantes, les agents de vie quotidienne interviennent contre paiement selon un barème établi en fonction des ressources de chacun, sur des tâches qu'un particulier peut faire lui-même.
	Vélo-cité	Vise à sécuriser la fréquentation des pistes cyclables et à promouvoir l'utilisation du vélo
	Animateur de rue	Créer un dialogue social et désamorcer les tensions existantes dans les sosu quartiers en difficultés
CULTURE, SPORT, LOISIR, TOURISME,	**Médiateur du livre**	Relais entre les plus exclus de la lecture et les institutions que sont les bibliothèques. Il intervient sur leur lieu de vie pour organiser des manifestations autour du livre. Apprendre à respecter le livre en tant que bien collectif, délais d'emprunts…Travailler avec l'équipe de la médiathèque et organiser des visites régulières avec les enfants.
	Accompagnateur de la vie associative	Information aux associations sur leur environnement comptable. Former les élus à la gestion et à la comptabilité associatives détecter les carences et orienter vers des modules de formation appropriés.
EMPLOI	**Animateur de la boutique service**	Mettre en place une gestion de l'offre et de la demande dans le domaine des emplois de proximité et assurer la communication et l'aide à l'utilisation de ce système. Assurer un rôle de démarchage auprès des employeurs potentiels et des prestataires de services.
	Agent de développement	Encadrer les « Emplois-Jeunes », contribuer au montage des projets, accompagner les projets portés par la population et la mettre en relation avec les institutions.

Cette présentation appelle naturellement quelques remarques. Elle est assez représentative en effet, des difficultés que nous avons évoqués durant le déroulement de notre étude. Elle a le mérite, avant toute chose, de « formaliser les Emplois-Jeunes » de l'association ; ce qui, a priori, nécessite pour elle, un travail de réflexion et de concertation. On retiendra comme un acquis la « sur

représentation » des emplois liés à la vie de « quartier et cité », celle-ci étant naturellement due à la mission de l'association. Cette répartition est toutefois généralisable dans des proportions moindres à l'ensemble de la Réunion. Les « nouveaux emplois, nouveaux services » étant majoritaires dans le secteur « quartier et cité ». (Cela s'explique par leur caractère social et par la forte demande dans ce secteur liée aux difficultés particulières de la Réunion).

1°/ Définition, contenu et catégorisation

La classification par secteur proposée par l'assemblée nationale est en partie critiquable. Elle confine à l'imprécision. Il est difficile d'affecter un « Emploi-Jeune » à un secteur en particulier. Un assistant de club sportif, par exemple, pourrait aussi bien correspondre aux référentiels d'emploi du secteur de l'animation sportive (culture, sport, loisir, tourisme) qu'au secteur « quartier et cité ». De la même façon, la plupart des emplois présentent un caractère ambivalent auquel il faudra inévitablement remédier.

De même, au regard du contenu des tâches retenues, il semble possible de pouvoir effectuer des regroupements d'emplois ; ce qui semble être le cas entre un agent du lien social, l'agent d'aide à l'insertion et un animateur de rue. Tous correspondent globalement à une fonction d'animateur de rue. Comment dissocier clairement leur champs de compétences ? On peut s'interroger dans ces conditions sur l'estimation des moyens de valorisation et sur la détermination de l'apport des emplois. Il faudra d'une part, mesurer l'apport en réponse à un besoin social de ces emplois (même s'il parait évident) lors du contrôle ultérieur, puis les distinguer clairement s'ils sont voués à la professionnalisation.

2°/ Concurrence entre secteurs d'activité et substitution d'emplois

Il existe des difficultés intrinsèques à la détermination des nouveaux emplois. Celles ci nous permettent de faire le lien avec une autre des grandes thématiques du dispositif : la concurrence.

La fonction d'animateur de rue tout d'abord ne constitue pas en tant que telle un emploi nouveau. Cette activité existe déjà sur l'ensemble du territoire comme une activité professionnelle du milieu social. Cette ambivalence souligne la question du statut de cette activité professionnelle et de la légitimité de « l'Emploi-Jeune ».

Une seconde interrogation est en partie attribuable aux propositions effectuées par l'assemblée nationale en termes de nouvelles activités potentielles. En effet, que doit-on entendre par agent de vie quotidienne ? Il s'agit pour les jeunes attachés à cette fonction de rendre « différents services aux personnes ». Le rapport d'information n°337, « Emplois-Jeunes : mode d'emploi », précise qu'il s'agit « d'assurer les petites réparations des locataires » et « d'entretenir les espaces ». Cette activité rompt au moins partiellement avec la logique de non concurrence attachée aux « Emplois-Jeunes ». (Il ne peut s'agir d'activités purement nouvelles et le risque de concurrence avec les activités d'artisanat, d'entretien des espaces verts, des emplois de proximité…est implicitement évoqué). Notons qu'elle peut répondre à une partie des besoins non satisfaits.

Globalement cette présentation illustre concrètement, à titre d'exemple, les défaillances engendrées par la procédure d'application du dispositif « Emplois-Jeunes ». Il aurait été plus opportun et peut être plus rationnel que ce travail de réflexion, de définition et de catégorisation puisse être effectué avant le déclenchement des procédures de conventionnement. Le « danger » est d'avoir ainsi, sous une certaine forme de pression, maintenu la « logique de guichet ».

Quoi qu'il en soit, les nouveaux emplois créés contribueront à un renforcement de la cohésion et de la structuration sociale au profit (comme le souligne les textes d'application) d'un « nouveau modèle de développement ». Le travail entrepris par les porteurs de projets comme SAINT-DENIS 2000 permettra de rationaliser le traitement des dossiers en CLADEJ, d'affiner l'instruction puis de penser ces emplois en termes de professionnalisation.

§3 La démarche de professionnalisation est engagée à la Réunion : un travail contraignant et difficile

Il est entendu que l'élaboration complexe de ces typologies d'emploi (basés sur des référentiels précis, sur une réflexion approfondie) est un élément clé fédérateur du dispositif pour répondre aux difficultés qu'il colporte.

Le colossal travail d'identification et d'organisation imposé par le dispositif est engagé depuis la parution de la circulaire d'application instituant la mise en place des plates-formes régionales de professionnalisation. Cela avec plus ou moins d'intensité. Il faut reconnaître que les contraintes une fois encore sont nombreuses. La principale difficulté est liée à la lourdeur de la procédure retenue. Dans le cas présent nous nous baserons sur la démarche choisie pour le suivi des « Emplois-Jeunes » portés par le Conseil Général.

A] La construction d'une démarche empirique

Encore une fois, la procédure ne possède pas de caractère uniforme sur l'ensemble du territoire. Nous retiendrons volontairement, à titre d'exemple, le travail réalisé sur les « Emplois-Jeunes » du Conseil Général. Cette collectivité s'est engagée très rapidement dans le travail de définition des fiches « emploi/métier » puis des référentiels de compétences. Elle représente un témoin « d'avant poste » intéressant concernant cette démarche et fournit quelques indications concrètes sur ce qu'elle impliquera pour l'ensemble des autres « Emplois-Jeunes ».

La procédure retenue implique la répartition du travail de réflexion entre des groupes de travail définis en collaboration avec les acteurs locaux et les services déconcentrés de l'état compétent sur un secteur déterminé. Chaque groupe de travail se voit attribué un secteur d'activités en fonction de ses compétences spécifiques. (Il existe ainsi : un groupe de travail « sanitaire et social » coordonné par les services de la DRASS, un groupe de travail affecté au secteur « sport, loisir, tourisme », coordonné par la délégation de la jeunesse et des sports, un groupe de travail oeuvrant en collaboration avec les services de la DRAC dans le domaine culturel…). Chacun de ces groupes a pour vocation d'élaborer en premier lieu des fiches métiers qui serviront de base pour proposer des référentiels de formation.

La première opération consiste à extraire des projets instruits, des métiers identifiables comme véritablement novateurs. Ces métiers sont réputés novateurs lorsqu'ils ne sont pas intégralement assimilables à un référentiel métier existant. Ce qui n'est pas toujours le cas ou facile à déterminer.

A titre d'exemple, le groupe de travail intervenant dans le domaine culturel, en traitant le cas spécifique des médiateurs du livre (lors de leur travail de réflexion préalable sur le contenu des postes), ont du se rendre à l'évidence que ce métier ne présente pas de caractère novateur. L'association « ATD quart monde », par exemple, pratique cette activité depuis plusieurs années. Elle débouche à terme sur des emplois conventionnels attachés aux services des bibliothèques et cela, par le biais classique des concours spécifiques à ces professions. Selon un des acteurs de ces

groupes de travail, « le groupe n'ira pas plus loin, il n'y a pas de contenu différent à ce que font déjà ces salariés. On a simplement appelé cela différemment : médiateur ».

La procédure de professionnalisation n'en est aujourd'hui qu'à ses prémices, mais on paie en partie « le manque de réflexion » préalable et « l'empressement » de la mise en action de la mesure. Les groupes de travail en sont réduits à traiter les projets au cas par cas. « On tâtonne (…) cela est relativement déstabilisant, on a pas du tout de repère… » déclare un des membres d'un groupe de projet.

Une des difficultés majeures est consécutive à celle rencontrée pour établir une typologie des « Emplois-Jeunes ». Il est difficile d'établir une typologie rationnelle et complète des nouveaux emplois. Celle-ci constitue pourtant une base préalable à leur organisation sectorielle et à leur professionnalisation.

Toutes les projets conventionnés ne pourront être également professionnalisés. Les groupes de travail se doivent donc de concentrer leurs efforts sur les types d'emploi « les plus porteurs » pour l'avenir. Cela étant entendu, il est naturel qu'il faudra trouver des solutions alternatives de pérennisation pour les autres. (Nous l'avons vu, des pistes sont engagées).

B] L'élaboration de « fiches métier/formation » : l'exemple du secteur sanitaire et social

Le groupe de travail « sanitaire et social » s'est efforcé de déterminer sur l'ensemble des « Emplois-Jeunes » réunionnais relevant de son secteur d'intervention, plusieurs domaines d'activités. Pour chacun de ces domaines, il sélectionne et détermine ensuite quelques projets déjà validés en CLADEJ pour élaborer des référentiels de métiers.

La base de référence correspond aux fiches métiers indicatives qu'ont proposé les différents ministères dans leur domaine de compétences lors de la parution des directives d'application du dispositif. La logique de ce groupe de travail est d'adapter ce référentiel national à la réalité locale des porteurs de projets. Cette tâche nécessite également la concertation et la coordination des acteurs concernés.

Il existe déjà quelques « fiches emplois » d'élaborées. Grâce à ce travail ardu, il est possible désormais dans certains cas de percevoir des profils de poste précis ainsi que des parcours de formation et d'insertion professionnelle sur la base d'emploi nouveaux. Ces fiches s'efforce de préciser un certain nombre d'éléments sur un métier nouveau donné : son domaine d'intervention, son intitulé, son contexte, ses objectifs (profil de poste), ses conditions de mise en oeuvre sur le territoire,

Dans le cas présent, nous renverrons le lecteur en ANNEXE 8 pour avoir l'étendu du travail déjà effectué dans ce domaine d'intervention et présenterons volontairement un exemple isolé de « fiche métier ».

1°/ La détermination des parcours formation/emploi : l'exemple des « éco-gardes »

La « fiche métier » relative à la mise en place d'une brigade d' « éco-gardes » des espaces naturels sensibles (emplois portés par le conseil général) fournit un exemple exhaustif du travail effectué par le département en terme « d'élaboration de parcours » (profil de poste, compétences requises, formation, pérennisation…).La « fiche métier » se présente comme suit :

Exemple de Fiche métier : « Eco-garde »

DOMAINE : ENVIRONNEMENT

I - INTITULE **MISE EN PLACE D'UNE BRIGADE « D'ECO GARDES » DES ESPACES NATURELS SENSIBLES**

II CONTEXTE : Le département est légalement compétent (art. L.142-1 du code de l'urbanisme) pour acquérir et/ou gérer des espaces naturels sensibles.

A ce titre, le département aura dans les prochaines années à assurer la surveillance :
ν Des terrains lui appartenant (350 hectares au 1er janvier 1998), sur l'étang de St Paul, la Grande Chaloupe, « les hauts » de St Paul et divers sites,
ν Des terrains appartenant au conservatoire du littoral (485 hectares) tel l'Etang du Gol ou la Pointe au sel,
ν Des terrains faisant l'objet de conventions avec des propriétaires privés, tel le Sentier Littoral Est (80 kms).

Il doit aussi veiller au respect de l'environnement dans les sites de la Rivière des Pluies et de la Rivière des Galets durant la période du chantier du « Projet d'Irrigation de l'Ouest » (au moins 5 ans).

Ces espaces sont soumis à différentes menaces : incendies, dépôts et détritus, pollutions, dégradations diverses, urbanisation illicite, etc., qui rendent nécessaire une présence sur place afin de prévenir les atteintes à l'environnement.

Une telle mission de prévention ne peut, en l'état actuel, être assurée ni par « la brigade de la nature » (6 personnes), ni par les autres corps de police (ONF, gendarmerie, gardes champêtres…).

III - OBJECTIFS

Il est donc proposé de constituer une brigade « d'éco-gardes » chargée d'assurer, sur les Espaces Naturels Sensibles, la prévention des dommages causés à l'environnement, en concertation avec la « brigade de la nature » et les autres partenaires.

IV – DESCRIPTIF

La brigade des « éco-gardes » devra remplir les missions suivantes :
ν Surveillance des sites (patrouilles à pieds et en VTT), signalement à la « brigade de la nature », sans intervention directe, des dommages causés aux espaces, à la faune et à la flore.
ν Appui aux interventions menées par la « Brigade de la Nature ».
ν Information et sensibilisation du public.
ν Mise en œuvre des plans de gestion des espaces naturels : inventaires, comptage et suivi de la faune et de la flore, participations aux programmes de réintroduction…
ν Petit entretien courant des équipements, signalement au Département des dommages aux équipements réclamant des réparations importantes.

V – MISE EN ŒUVRE/REPARTITION

La brigade est répartie en équipes de 2 à 8 personnes mises à la disposition des associations locales chargées de la gestion des sites. Ces associations sont retenues sur des critères de fiabilité, sur leur moyens d'encadrement et sur la base d'un projet. Elles s'engagent à respecter un cahier des charges imposant, notamment : le programme de formation, les modalités d'intervention, les règles de comptabilité, la déontologie.

® Coordination
La coordination du dispositif est assurée par la « Brigade de la Nature » (DIREN), auprès de laquelle est mis à disposition un technicien-coordonnateur de bon niveau (Bac+2).

® Contrôle
Le contrôle du dispositif et l'évaluation de la démarche sont assurés par le Département (Direction de l'environnement et Directions d'Arrondissement).
® Nombre de postes : 52

® Période d'activité : Emploi permanent avec présence indispensable le week-end.

® Démarrage : Janvier 1998

® Formation :
Le programme de formation comprend une formation préalable (initiation en écologie, connaissances de la réglementation, mises en situation, stages auprès du département, de la brigade de la nature, de l'ONF, de la Gendarmerie…) et une formation continue.

® Traitement
Le salaire de base peut être complété par un système de primes incitatives. Un complément de revenu peut être attribué au technicien-coordonateur sous forme de primes.

® Evolution du poste
ν Possibilité d'assermentation « garde particulier ».
ν Pérennisation possible par le concours de technicien territorial ou dans le cadre du statut de garde champêtre départemental ou intercommunal(possibilité offerte par l'article 37 de la loi Barnier).

® Equipements : Uniformes, GSM, VTT, outillages de base.

® Remarques
La participation financière du département est prélevée sur la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles. Il est à noter que si les aides de l'état devaient être supprimées un jour, la TDENS ne suffirait pas à payer tout le personnel.

® Profil type
Niveau de formation : pas de niveau requis
Technicien coordonateur de la brigade : Niveau Bac+2 exigé.

Qualités :
ν Forte sensibilité à l'environnement.
ν Très bon sens relationnel, aptitude à la communication.
ν Bonne aptitude physique.
ν Tempérament calme et tempéré.
ν Intégrité sens du devoir.
ν Casier judiciaire vierge.

Disponibilité : Week-end et nuit.

Cette formalisation type « Emplois-Jeunes » constitue une étape décisive dans l'évolution avenir du dispositif. Une typologie rationnelle de ces emplois sera réalisable lorsque une grande partie des porteurs de projets aura adopté une définition et une catégorisation de leurs emplois ayant atteint ce premier seuil de précision. Chaque fiche devra ensuite être complétée et précisée

On peut regretter pourtant qu'il n'existe pas d'uniformisation de la démarche de classification et de définition des nouveaux métiers sur l'ensemble du territoire réunionnais. Trop peu d'acteurs sont ainsi concernés. Les partenariats et la coordination des acteurs dans cette démarche mériteraient d'être renforcés.

CHAPITRE III] PERSPECTIVES DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES » ET RECOMMANDATIONS POUR SON AMELIORATION

SECTION I - LES PERSPECTIVES OFFERTES

Nous ne reviendrons pas ici sur l'ensemble des conséquences induites par la mise en application du dispositif à la Réunion. Nous avons déjà largement insisté sur ces points. Nous nous intéresserons en revanche sur les orientations avenir.

§1 L'engagement pour la création de nouveaux emplois aura des conséquences diverses

Le rythme de créations d'emplois liés au dispositif se ralentit. Les élus en revanche semble maintenir leur volonté de créer davantage « Emplois-Jeunes ».

Ainsi, Paul Vergès, le nouveau président du Conseil Régional a suscité l'émoi en affirmant sa volonté de s'engager sur 1000 emplois supplémentaires.

Le financement complémentaire devrait, selon lui, être assuré à part égale entre la Région, le Département et les communes correspondant à un quart de ce montant (23000 F.), le reste faisant « appel à la solidarité » de la population réunionnaise. Dans le rapport (n° DGAF/98/) présenté le 26 juin 1998 en Assemblée Plénière du Conseil Régional on peut lire : « Cet effort de la solidarité locale pourrait provenir des crédits issus de la suppression de la prime d'éloignement des fonctionnaires ou d'une contribution volontaire des réunionnais ».

Cette proposition empreinte d'idéologie politique (L'argument de la prime d'éloignement des fonctionnaires étant un thème privilégié de campagne électorale) provoque de vives réactions. Certains y voient une « annonce tape à l'œil » [*Le Quotidien*, 23/06/98], d'autres une atteinte aux règles de fonctionnement de la République : « Paul Vergès serait-il devenu chef du gouvernement ? » Soulignent les conseillers régionaux socialistes…

Il ne nous appartient, bien sûr, aucunement de trancher ce débat politique. Celui-ci permet simplement de démontrer que les collectivités resteront à courts termes engagées dans le dispositif et que les prises de positions seront vives. Le dispositif sera un élément perturbateur d'une façon ou d'une autre.

Les élus locaux doivent répondre à l'engagement qu'ils avaient pris auprès de la population de lutter contre le chômage. La priorité reste en quelques sortes de continuer à créer massivement des emplois. Ainsi, partant du constat qu'un cinquième des 100000 chômeurs réunionnais sont des jeunes et qu'au rythme actuel de progression ce nombre dépassera les 180000 dans six ans, le Conseil Régional (lors de son Assemblée Plénière du 26/06/98) à imputé des crédits d'un montant prévisionnel de 812 694 F (sur le chapitre 961 – art. 657-56 du budget de la Région) sur son budget, destinés à renforcer sa participation sur de nouvelles créations d'emplois.

Cette attitude offre une double perspective. D'une part, le dispositif ne saurait s'abstraire d'un côté « frondeur » lié à son caractère novateur. Les initiatives prises à son égard auront pour conséquences de bousculer les habitudes et les acquis vis-à-vis des politiques de l'emploi. Il peut être compris comme une possibilité de penser différemment les mesures publiques de traitement du chômage. Ainsi, une proposition visant à s'engager sur 1000 emplois supplémentaires basée sur une participation financière solidaire, si elle est contestable du point de vue de la légitimité et de la légalité, a l'intérêt de s'inscrire concrètement dans le débat sur les disparités sociales à la Réunion (Elle est tout à fait novatrice à défaut d'être tout à fait réalisable) et dans la lutte contre le chômage.

Il existe par ailleurs d'autres sources de financement potentielles envisageables. Ainsi, Tony Manglou président du Conseil Economique et Social Régional faisait remarquer lors de l'assemblée plénière du 23/06/1998, « il y a de l'argent à La Réunion (…) L'argent dort ». Le président du CESR explique que 120 millions de francs « dormiraient à l'ADI » et qu' « autant de fonds seraient disponibles sur le compte du FRDE (Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi) ». (Il est a rappelé que les bénéficiaires du RMI à La Réunion ne touchent pas l'intégralité de leurs allocations,

mais que 20 % sont retenus pour le logement et les programmes d'insertion. « Le CESR se demande ce que deviennent ces 20% » [*Le Quotidien*, 24/06/98]). Selon lui, « beaucoup de fonds ne sont pas utilisés par les communes »…Idéalement, cette capacité de financement pourrait être utilisée en partie pour l'accompagnement des « bons » projets relevant du dispositif « Emplois-Jeunes ».

Cette capacité pourrait être optimisée en encourageant le montage, le financement et l'accompagnement des projets « Emplois-Jeunes », par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale supportant idéalement la logique impulsée par les dispositif.

Pourtant, au-delà de ces capacités potentielles des limites s'imposent. En raison des dangers que nous avons évoqués, en lien avec une logique qui consisterait « à faire du chiffre » cet engagement pour la création massive d'emplois supplémentaires pourrait condamner durablement le dispositif. Les conditions préalables de définition des postes, de professionnalisation des emplois et des jeunes, la rationalisation des procédures, la pérennisation des emplois, les possibilités concrètes d'insertion durable…, doivent être traitées avant de s'engager dangereusement plus en avant dans le processus. Le risque est d'accentuer nettement l'ensemble des difficultés déjà rencontrés.

Certains acteurs pensent pertinemment qu'il faudrait au contraire inverser ponctuellement la tendance.

A] Faut-il « figer le dispositif » ?

Une question fondamentale reste de savoir s'il sera possible de combler a posteriori et à courts termes les « lacunes » et les difficultés induites par une mise en action peut-être trop rapide du dispositif.

Selon certains acteurs du dispositif, il existe deux attitudes possibles face à cette situation : « soit on continue la logique engagée (l'état met les moyens, on verra dans cinq ans), soit on ralenti la machine (on s'implique, dans la structuration, la pérennisation, la professionnalisation, on décloisonne, on met en place des partenariats…) ». Certains d'entre eux confient qu'ils seraient pratiquement préférable de « figer le dispositif ». Si cela est difficilement réalisable, la remarque est pertinente et légitime.

Il règne autour de l'application du dispositif, une « atmosphère de doute » quant à son réel impact et à l'avenir des emplois créés. Il serait préférable de pouvoir prendre du recul sur la mesure, redéfinir les enjeux, le rôle de chacun, les orientations avenirs… De nouvelles créations massives d'emplois compromettraient ce travail et renforceraient les difficultés. (imaginons les conséquences par exemple sur les procédures de contrôle a posteriori des projets…)

« Ralentir la cadence » au profit d'un effort salvateur de réflexion et de projection permettrait d'éradiquer le sentiment de certains de « naviguer à vue » et de contrer des carences susceptibles de compromettre le dispositif.

1°/ L'apport des expériences passées : l'exemple des sapeurs pompiers volontaires

Le conseil Général dans le cadre de ses compétences a utilisé, lors de sa mise place, le dispositif des Contrats Emploi Consolidés pour mettre en place une brigade de sapeurs pompiers volontaires. La situation spécifique du chômage à la Réunion justifiait cette intervention de la

Collectivité locale. (Rappelons qu'en métropole les sapeurs pompiers sont volontaires et non rémunérés). Le revenu du CEC échelonné en conséquence et complété par un système de vacation avait permis d'assurer un revenu substantiel à un nombre massif de volontaire (dans l'urgence).

Durant cinq ans aucun programme d'accompagnement ou de formation n'ont été élaborés. Aujourd'hui, les contrats aidés étant arrivés à terme, ces pompiers volontaires, voués à l'incompréhension, réclament leur intégration aux autres brigades. Inévitablement, il faudra que quelqu'un intervienne et paie. Les collectivités semblent aujourd'hui dans l'incapacité de la faire. Les mouvements sociaux engendrés (manifestations…) concernent 300 personnes.

L'orientation prise, concernant les emplois jeunes, s'apparente partiellement à la même logique. Il convient d'y remédier pour ne pas assister au même type de phénomène mais concernant cette fois un nombre beaucoup plus conséquent d'individus et potentiellement plus « revendicatives » (le public visé est jeune, fortement demandeur, et pour certains en difficultés particulières).

§ 2 La réussite du dispositif s'inscrira dans la durée

Il faut être lucide, il est difficile aujourd'hui de tirer des conclusions définitives sur le dispositif. Il n'en est (nous l'avons dit) qu'à ses « balbutiements ».

Si les acteurs de terrain parviennent à prendre en charge, même très progressivement, l'ensemble des difficultés auxquels les « Emplois-Jeunes » doivent faire face, celles-ci porteront principalement, voir exclusivement, sur l'ensemble des premiers conventionnements effectués. Cela nécessite toutefois qu'il n'y est pas de démotivation de la part de ces acteurs. (Ce qui peut se produire s'ils ne sont pas « écouté » et s'ils n'obtiennent pas l'appui et les moyens nécessaires à la réalisation de leurs objectifs).

Le gouvernement également se doit, aujourd'hui et à l'avenir, de préciser les moyens concrets retenus et élaborés pour la réalisation de l'ensemble de ses orientations et de ses ambitions. C'est le cas particulièrement concernant la problématique de pérennisation des « Emplois-Jeunes ». Comme le fait remarquer le CESR de la Région Provence Alpes Côtes d'Azur dans son compte rendu d'assemblé plénière du 22 juin 1998 : « un flou semble régner dans ce domaine. L'espoir du gouvernement est bien sûr de pérenniser les emplois qui auront démontré leur utilité mais les formes que prendraient cette pérennisation ainsi que son financement demeurent à ce jour une inconnue ».

Il est envisageable que les lacunes se comblent étape par étape au cours de la maturation du dispositif, si chacun s'investit pleinement dans les procédures engagées (professionnalisation…). Les difficultés observées seraient en quelques sortes les conséquences d'un pari politique audacieux et risqué.

A] Un impact inégal selon les secteurs

Les « Emplois-Jeunes » auront des incidences diverses selon leur secteur d'intervention. Cette diversité est liée à celle de la demande à laquelle ils doivent répondre (ainsi que leur capacité de la faire). Il n'y aura pas de pérennisation si ces emplois n'ont pas de véritable utilité. La mesure de cette « utilité » (à travers les procédures de contrôle) sera une étape inévitable à l'instauration d'emplois pérennes.

Le premier rapport consacré aux « Emplois-Jeunes » de l'Education Nationale par exemple, souligne leur « effet bénéfique » et leur utilité. Le journal *Le Monde* écrivait à ce sujet (après lecture du rapport) dans un article du 22/04/1998 : « Ces 33000 aides-éducateurs permettent selon les deux inspections générales de l'éducation nationale (IGAEN, IGEN) de mieux utiliser le matériel informatique, d'aider les bibliothèques et de multiplier les activités culturelles et éducatives ». Pourtant, à juste titre, les aides-éducateurs et les autres « Emplois-Jeunes » de la fonction publique d'état présentent des spécificités et ne suscitent pas tout-à-fait les mêmes remarques et les mêmes inquiétudes que les autres emplois créés.

Dans le cas particulier du secteur sanitaire et social, Françoise Dijoux (en charge du suivi des « Emplois-Jeunes » pour le compte du Département) fait remarquer que ces nouveaux emplois permettront de « sortir du schéma traditionnel du travail social (...) Les travailleurs sociaux n'ont plus le monopole du travail social… ». Les « Emplois-Jeunes », s'ils sont bien accompagnés et suivis, peuvent permettre de mettre en évidence les nouveaux métiers nés depuis l'avènement la Politique de la Ville (particulièrement au sein du secteur associatif qui tend depuis cette période à prendre le relais des institutions compétentes). En raison de leur nature, ils ont vocation a assuré un lien entre tous les acteurs de l'intervention social et à permettre la cohésion de cette ensemble. Cette capacité s'exprime à travers les nouvelles fonctions colportées par les « nouveaux emplois » :

™ médiation, ™ coordination, ™ partenariat…
™ conception, ™ interface,

F. Dijoux note enfin, que ces emplois ont vocation à assurer « de nouvelles fonctions dans un existant très complexe ». L'intérêt de la démarche est ici relativement clair, dans la mesure où le manque de « lisibilité » offert par la multitude d'acteurs oeuvrant dans l'intervention sociale et la complexité de cet « ensemble » est une problématique récurrente et souvent mise en évidence.

Il est évident que ces nouvelles fonctions (qui demande au préalable un travail d'identification et de coordination conséquent) présentent un intérêt dans l'ensemble des secteurs d'intervention. Les « Emplois-Jeunes » (parlons peut-être « d'emplois nouveaux) par extension, pourraient être considérés et employés comme le moyen de coordonner notre « environnement ». (L'idée simple étant de considérer que « tout est là » et que ces nouvelles fonctions permettront simplement de rationaliser cette ensemble et de mettre en évidence, l'intérêt et la fonction, de chacune de ses composantes).

Quoi qu'il en soit, le dispositif étant encore peu structuré, les perpectives sont multiples, tous les scénarios imaginables. Les « Emplois-Jeunes ont incontestablement besoin de temps pour faire leurs preuves » (ou non)

SECTION II – RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

§1 Concernant l'aménagement du système procédural

A] Réhabiliter la logique et la dynamique de projet

Il serait intéressant de repenser aujourd'hui la compréhension et la logique d'utilisation du dispositif « Emplois-Jeunes ».

Les différents constats que nous avons pu dresser à l'égard du « système Emplois-Jeunes » nous invite à penser qu'il serait souhaitable de subordonner l'attachement à une certaine « logique de guichet » à une véritable dynamique de projet.

Cela implique en partie une révolution au moins partielle de l'aide publique à l'emploi. Le contexte social très difficile de la Réunion a une part de responsabilité dans le maintien d'une logique traditionnellement attachée à l'aide publique. Le dispositif doit pouvoir contribuer à ce que cette logique des rapports ne s'enracine pas culturellement dans les comportements.

Le danger ensuite est de vouloir instaurer une politique de traitement d'urgence du chômage au détriment d'une véritable logique de développement durable. Cela revient en d'autres termes à substituer une logique de masse à une logique de qualité. La mise en action extrêmement rapide des « Emplois-Jeunes » à la Réunion a contrarié cette logique. La tendance a plutôt (pour les raisons que nous avons évoqués) été de fournir massivement des solutions même ponctuelles à la demande sociale des jeunes. Cette démarche revient à conventionner des « emplois » davantage que des projets. La difficulté qu'il existe aujourd'hui à dégager des solutions de pérennisation et des perspectives de professionnalisation de ces emplois en est une conséquence éloquente.

Il serait probablement opportun de faire glisser cette « logique d'emploi » pure vers une logique de projet. Offrir des emplois ponctuels ne permet pas de satisfaire l'objectif de traitement du chômage des jeunes. La réalisation et la gestion de projets en revanche impliquent des procédures d'application sécurisantes en termes de perspectives.

Les « Emplois-Jeunes » dans la procédure d'instruction sont clairement définis comme des projets. (Le dispositif impulse originellement un appel à projets auprès des acteurs locaux). Ils devraient pouvoir être traités comme tels et ainsi fournir un ensemble de garanties satisfaisantes pour l'avenir.. Ces projets nécessite logiquement une étude de faisabilité préalable, à la fois budgétaire et organisationnelle. Dans le cadre du dispositif « Emplois-Jeunes » cela implique un effort de partenariat et de coordination des différents acteurs politiques, administratifs, associatifs…(La réalisation de ses partenariats est la base de la réussite de la logique de projet).

Selon M. Darnaud, chef de bureau à l'action économique de la préfecture de la Réunion, la faiblesse du tissu associatif s'exprime dés le dépôt des projets dans la mesure où peu d'entre elles parviennent « dés leur amorce à dégager un minimum d'autofinancement (…) Comment cela sera-t-il dans cinq ans ?.. ». Pourtant un bon nombre de ces emplois ont été accordés.

La systématisation d'une procédure visant à intégrer ces « nouveaux emplois » dans un projet plus vaste serait un gage de sécurité. Cette logique est en partie illustrée par l'exemple que nous avons fournit concernant « la création d'une brigade d'éco-gardes ». Il ne s'agit pas uniquement de créer des emplois nouveaux, mais de pouvoir véritablement mettre en évidence leur utilité sociale (ou leur réponse à un besoin non satisfait), fournir des garanties financières pour la période de cinq ans

puis fournir des perspectives de financement à l'issu de cette période, les intégrer ou les coordonner dans des structures existantes, compétentes et fiables, anticiper les voies de leur professionnalisation…Le projet implique également de fournir des éléments prévisionnels préalables sur la définition précise du poste et du contenu des tâches (limitant les risques de concurrence avec le secteur marchand ou public), sur les conditions d'accompagnement du projet puis du jeune dans la structure d'accueil (tutorat…), sur les capacités matériels de l'employeur…

Cette démarche permettrait en quelques sortes d'uniformiser davantage et de systématiser l'instruction des dossiers sur la base de « critères de gestion » communs à l'ensemble des projets de développement économiques et sociaux.

Il nous paraît primordial afin de concrétiser pleinement l'extraordinaire potentiel du dispositif « Emplois-Jeunes » et l'engagement volontaire des collectivités réunionnaises, d'éviter les pièges traditionnellement attachés aux dispositifs de contrats aidés. Cette démarche doit s'accompagner enfin d'une « campagne » de communication destinée à fournir les moyens de la rationalisation la procédure (recours à des relais techniques : missions locales ; information directe : numéro vert, site internet…). Les CLADEJ devraient pouvoir obtenir et fournir des outils méthodologiques d'instruction des projets (fiches métiers…)

1°/ Les limites et les contraintes perceptibles de cette démarche

a) Le danger « d'incidence inflationniste » de la logique de projet

Il est évident que la « rationalisation des procédures » et le renforcement des démarches de traitement et d'élaboration des dossiers peut avoir une incidence sur le nombre de projets proposés et accordés.

Le travail de réflexion et d'innovation lié à la définition des tâches ainsi qu'à la gestion des « études de faisabilité » des projets implique une sélection accrue lors de leur instruction. Cette vigilance ne doit pas non plus se traduire par une inflation excessive de procédures et de dossiers. Les associations et les syndicats réunionnais avaient déjà critiqué l'incidence de la lourdeur des procédures lors de la mise en action du dispositif. Il ne s'agit pas d'aggraver excessivement la tendance.

Cette logique nécessite donc parallèlement un renforcement de l'accompagnement lors du montage des projets et le déblocage de crédits pour le financer. L'état, sur ce dernier point semblait s'être engagé dans le texte de loi. La Réalisation opérationnelle du dispositif n'a pu le démontrer.

b) Une collaboration novatrice et contraignante

La politique de lutte en faveur de l'emploi des jeunes instituée par le dispositif, rompt avec une logique de traitement social du chômage au profit de la logique de projet. Or, ce système pourrait amener à faire évoluer le schéma administratif traditionnel.

Le dispositif force en quelques sortes le partenariat entre des structures très différentes et peu habituer à travailler en collaboration. Si cela constitue à notre avis un apport très intéressant pour l'avenir, dans le traitement des questions sociales (moins de rigidité…) cela en revanche bouleverse momentanément le fonctionnement de certaines structures. Cela est peu surprenant en raison du caractère novateur du dispositif. Le schéma administratif devra savoir évoluer. Ainsi, la DDTEFP

de la Région P.A.C.A. a commandé une évaluation auprès d'un cabinet de consultant pour voir en quoi le dispositif « Emplois-Jeunes » allait modifier son fonctionnement.

Le cloisonnement entre les structures et les organisations concernées par le dispositif « Emplois-Jeunes » demeure pour l'instant et constitue un obstacle majeur à sa bonne application. L'assimilation de ses nouvelles relations partenariales nécessitera l'engagement volontaire de chacun des acteurs et la capacité de l'état et des autorités locales à les encourager. Cette résistance peut s'expliquer pour de nombreuses raisons. Le dispositif bouscule brutalement des acquis et des habitudes. Force est admettre aujourd'hui dans ce domaine « qu'il faudra du temps ».

§2 Promouvoir un modèle de développement endogène et territorialisé

On perçoit déjà un certain ralentissement du dispositif. Il semble nécessaire de cibler les efforts de mobilisation sur les porteurs de projets potentiels, à partir de diagnostics de territoires ou de filières d'activités insuffisamment couverts. (Cet objectif pourrait être développé en particulier en direction des petits porteurs de projets et des territoires fragiles ;quartiers, zones rurales).

Les « Emplois-Jeunes » ont vocation à améliorer la qualité du milieu sur l'ensemble des domaines d'intervention aussi bien économiques que sociaux. Ils sont voués à une politique de développement local.

Le développement territorialisé sur la base des projets « Emplois-Jeunes » doit s'appuyer prioritairement sur une dynamique endogène, sur les aptitudes, les aspirations et les initiatives locales pour réaliser une synergie entre l'économie, l'environnement, et la valorisation des atouts de chaque « bassin d'emploi ». Territorialisé enfin, car il doit également ouvrir autant que possible ces projets sur l'extérieur et s'inscrire dans la compétition économique pour augmenter les « richesses locales ».

A] Renforcer les partenariats dans une logique de développement local

Le bilan d'activité du Conseil Régional de la Réunion pour l'année 1997 (juin 1998) note : « Le fonctionnement du dispositif appelle le constat d'une concertation insuffisante entre les services de l'état, les organismes associés et les collectivités, sur les financements demandés ».

Cette carence du partenariat peut être étendu au-delà des questions de financement. Pourtant, il serait intéressant (étant donné que les collectivités réunionnaises sont largement et de façon salutaire engagées dans une politique de cofinancement de ces emplois) que le dispositif « Emplois-Jeunes » puisse servir de soutien à une généralisation des concertations entre les différents niveaux institutionnels afin d'établir un cadre général cohérent d'orientation de ces emplois. Cette démarche nécessite parallèlement qu'un communication efficace soit menée localement au niveau régional ou départemental afin de dépasser l'institution d'un cadre strictement budgétaire et de décliner cet objectif en orientations précises et en procédures opérationnelles d'intervention. (Cette effort devra notamment être porté vers les petits porteurs de projets, écartés de l'information et des concertations).

Il est imaginable que ces emplois puissent de façon complémentaire (voir novatrice) soutenir, dans le cadre des compétences respectives de chacun, une politique locale de développement durable. Dans une logique d'intérêts partagés, la réflexion engagée sur le dispositif « Emplois-Jeunes » par les autorités compétentes ne devrait pas se dissocier parallèlement des réflexions engagées sur le développement économique et social avenir du territoire. Cette démarche permettrait d'harmoniser

l'ensemble des actions engagées en termes « Emplois-Jeunes » sur l'ensemble du territoire en tenant compte des spécificités de chaque « zone ».

De même, cette démarche permettrait une optimisation de la prise en charge de la pérennisation des « emplois nouveaux » si ces derniers correspondent idéalement aux politiques engagées par les différentes collectivités et contribuent globalement à la croissance économique et sociale harmonieuse et durable de l'île. Indéniablement les « Emplois-Jeunes » constituent une mesure d'activation des dépenses publiques. Il est donc opportun de les intégrer dans une vision pragmatique et prospective de développement à long terme. (On peut par exemple penser que La Région a en partie intégrer cette logique en utilisant les « Emplois-Jeunes » pour soutenir sa politique de développement des nouvelles techniques de communications indispensable au développement endogène et externe du territoire Réunionnais ainsi que certains aspects lacunaires de la politique de formation sur le territoire.)

Cette démarche est difficile et laborieuse. Une première étape consisterait à pouvoir dégager un « consensus partenarial » des institutionnels sur la réalité et la définition des besoins réels du territoire puis sur la nécessité et la volonté d'y répondre.

Il revient enfin, aux autorités locales, en coordination, de formuler les grandes lignes de leur propre cadre d'orientation relatif aux « Emplois-Jeunes » (plutôt que de recourir plus facilement aux suggestions faites par le législateur au niveau national), et cela de façon spécifique aux besoins du territoire réunionnais.

1°/ Assurer les conditions techniques du partenariat et de la coordination

La réussite tant individuelle (émergence/accompagnement d'un bon projet) que collective (nombre d'embauches effectives), passe par la mise en place d'un partenariat fédérant les acteurs pour simplifier les démarches au niveau local.
Il serait peut-être souhaitable que les CLADEJ (ou une structure complémentaire) ne soit pas cantonnées à une fonction administrative (prononcer l'acceptation ou le rejet des projets). Ces structures étant un lieu privilégié de rencontre entre les acteurs de la procédure, devraient pouvoir assurer une fonction de suivi des initiatives à plus long termes.

Afin de pallier à la ponctualité des interventions de ces commissions, un comité technique permanent pourrait être mis en place au niveau du département (regroupant : DDTEFP, Les deux principales collectivités, Les institutions concernée…) pour accompagner financièrement chaque projet.

Un comité Régional (regroupant l'ensemble des acteurs du dispositif, les socioprofessionnels…, dans le cadre par exemple de la plate-forme de professionnalisation), pourrait pour sa part assurer le suivi global du dispositif sur l'ensemble du territoire réunionnais. Il pourrait assurer une fonction d'évaluation concertée de la mise en œuvre de la mesure et apporter des corrections et des orientations.

Il existe beaucoup d'alternatives possibles. Le danger encore une fois étant d'alourdir considérablement l'organisation administrative complexe du dispositif, et la difficulté, d'assurer la collaboration de tous ses acteurs.

§2 Pour l'optimalisation de l'offre de solutions d'insertion

A] S'engager pleinement dans la plate-forme de professionnalisation

La plate-forme de professionnalisation constitue sans aucun doute une base intéressante à l'assimilation des comportement de collaboration et de partenariat. Elle nous paraît malheureusement une réponse tardive de la part du législateur dans la rationalisation de la démarche engagée.

Elle affecte inégalement les institutions concernées par le dispositif. Un effort d'implication fédérateur doit être impulsé auprès de l'ensemble de ces « partenaires ». La logique de professionnalisation a trois principales missions :

- Organiser l'appui aux pilotes locaux et aux porteurs de projets, en matière de professionnalisation.
- Favoriser la mutualisation des moyens financiers et des dispositifs permettant d'accompagner les actions de professionnalisation mises en place par les employeurs.
- Organiser le dialogue entre les branches professionnelles et les structures interprofessionnelles avec lesquelles doivent se construire les nouveaux référentiels d'emploi et de qualification.

L'ensemble de ces missions constitue le travail préalable de base qu'il aurait été opportun de faire avant le lancement opérationnel massif du dispositif.(C'est pourquoi nous avons dit que la circulaire 98/17 du ministère de l'emploi et de la solidarité constitue une réponse un peu « tardive »). L'alternative offerte aujourd'hui, dans ce domaine, est « de rattraper le retard » avant de s'engager massivement sur d'autres emplois et afin d'assurer la véritable efficacité à long terme du dispositif.

B] Privilégier l'intégration des jeunes en difficulté ou non qualifiés au dispositif

Cette recommandation est liée aux caractéristiques de l'exclusion des jeunes que nous avons évoqué en première partie. Si le diplôme continue de constituer (et même si cela a tendance à s'atténuer) un rempart contre l'exclusion, il paraît pertinent de privilégier les moins qualifiés. Ces jeunes, en général, sont également les plus démunis socialement.

Cette prise de position permettrait de ne pas renforcer un peu plus les inégalités et d'éviter la marginalisation systématique de ces jeunes.

Notons cyniquement que l'ensemble de ces jeunes, manifestant des difficultés particulières à s'insérer dans le monde du travail, sont un vecteur important d'explosion sociale. Ce fait se pressent aisément à la Réunion et la recrudescence de la violence et des comportements « socialement et économiquement déviants » (Drogue, alcool, vol, « trafic », suicide…) tendent à le justifier.

Les « Emplois-Jeunes » offre des solutions particulièrement adaptés à ces jeunes (les fonctions de médiation sociale se développant principalement dans les quartiers défavorisés), il serait opportun de les saisir et de les mettre en oeuvre.

§3 A propos de la problématique de pérennisation/solvabilisation

Si la durée de l'engagement de l'état est relativement longue (5 ans), il est toutefois indispensable de réfléchir dés aujourd'hui, à la sortie de procédure. Il est entendu que la solvabilisation n'est qu'une des formes que peut prendre la pérennisation.

A] Privilégier l'accès des « Emplois-Jeunes » au secteur marchand

Une des formes de pérennisation largement évoquée et souhaitée depuis le lancement du dispositif est le passage du jeune, une fois professionnalisé, dans le monde de l'entreprise. Le dispositif reprenant le rôle de « sas » attribué traditionnellement aux structure d'insertion intermédiaires (entreprises d'insertion…). Elle est particulièrement intéressante. Il est à noter toutefois que le « sas » nécessite des aménagements spécifiques en fonction des qualifications et des difficultés particulières de chaque bénéficiaire.

La proposition de supprimer « L'ACCRE » (fin 1997) a suscité l'émoi chez les acteurs métropolitains du dispositif. Une des voies permettant cette insertion étant l'élaboration par le bénéficiaire de son propre projet. Cette démarche doit être encouragée. Si le titulaire de « l'Emploi-Jeune » manifeste le projet de créer sa propre entreprise, par exemple, le Conseil Régional pourrait avoir pour vocation de mobiliser de façon optimal le dispositif existant en termes d'aide à la création d'activité.

B] Renforcer les solutions alternatives

Le dispositif est clairement novateur, il réclame des solutions novatrices. L'ensemble des emplois créés ne pourront être professionnalisés. Il existe par ailleurs, une certaine inégalité entre les porteurs de projets (en termes de moyens financiers et matériels) au détriment, le plus souvent, des plus gros offreurs de projets :les associations. Elles possèdent pourtant une capacité d'innovation qu'il ne faut pas négliger.

Le manque de partenariat et les « lacunes » de procédure ont poussé certaines d'entre elles à développer des solutions alternatives. Nous présenterons à titre d'illustration l'exemple d'une association de chômeurs réunionnais.

1°/ Le pari de la solidarité et de la mutualisation : l'exemple des chômeurs de la Grande-fontaine

Dés l'annonce de la mise en place du dispositif, l'association des chômeurs de la Grande-Fontaine met en place un projet de revalorisation de ce quartier de ce quartier historique ainsi que de l'étang de Saint-Paul. Concernant le financement de ces emplois, la part forfaitaire de l'état porte sur 80 % du montant du SMIC (7666.6 francs mensuel), La Région et le département s'engageant respectivement à financer un tiers du reliquat des 20 % de la part complémentaire (Le dernier tiers reposant sur une promesse éventuelle du conseil général) pour prendre en charge la totalité d'un coût salarial unitaire mensuel au SMIC de 9583.30 francs. Une collecte solidaire s'organise pour obtenir les 12000 francs nécessaires à l'achat de matériel.

Quoi qu'il en soit le projet est rapidement validé en CLADEJ. (Ce qui paraît symptomatique des défaillances que nous avons évoqué). 27 chômeurs sont concernés par le projet et l'association doit justifier de 17000 francs mensuel pour assurer le financement du tiers restant (7 % de 20 %) sur l'ensemble des salaires (1/3*[(9583.30-7666.66)*27] = 17249.76 francs par mois).

A l'unanimité, les chômeurs établissent une participation individuelle de 638 francs (638*27 = 17226 francs) pour sauver le projet et sauvegarder l'ensemble des emplois. Ils portent aujourd'hui leurs espoirs dans la pérennisation et la solvabilisation de leur projet dans cinq ans.

Si ce type d'alternative ne règle que partiellement le problème des « Emplois-Jeunes » (pérennisation, professionnalisation…) et demeure critiquable (« payer pour avoir droit de travailler, précarité accru de l'emploi…), elle a au moins le mérite d'exister, de répondre à l'attente des jeunes chômeurs (« tout ce que j'ai c'est un plus… » déclare l'un d'entre eux ; *Le Quotidien* 26/06/98) et de fonctionner dans un domaine extrêmement novateur où les solutions restent pour l'instant limitées.

CONCLUSION PARTIELLE : UN PREMIER ECLAIRAGE SUR LES OBJECTIFS THEORIQUES DU DISPOSITIF « EMPLOIS-JEUNES »

Nous avons évoqué dans notre partie introductive, l'ensemble des objectifs « théoriques » et des champs d'analyse attribués officiellement au dispositif « Emplois-Jeunes ». Notre « bilan », après avoir balayé globalement l'ensemble de ces problématiques permet de savoir partiellement si ces objectifs sont déjà remplis.

Le dispositif « Emplois-Jeunes » a bientôt un an d'existence. Force est admettre Qu'il manque de maturité. La réponse aux objectifs évoqués par le ministère de l'emploi et de la solidarité suscite peu de surprise. Sans constituer qu'un simple exercice de style, cette confrontation des objectifs, aux résultats déjà perceptibles de la mesure sur le territoire Réunionnais doit être perçue avec un certain recul et une certaine perspective. (Nous avons largement insisté sur ce point)

Nous avons volontairement conservé une perspective institutionnelle et administrative vis à vis du dispositif ; seul une enquête large et précise auprès des bénéficiaires et des employeurs permettrait de chiffrer et d'évaluer définitivement les tendances observables.

Dans la pratique : un décalage évident

Il est possible de confronter partiellement quelques-uns des objectifs généraux de la mesure aux observations que l'on peut faire sur l'application effective du dispositif. Sans prétendre pouvoir dresser un tableau de bord exhaustif du dispositif à la Réunion nous essaierons de faire, à partir des observations effectuées et des données collectées, un « suivi-bilan » à « mi parcours » des « Emplois-Jeunes ». Ce travail correspondant en quelques sortes aux volontés exprimées par le ministère de l'emploi et de la solidarité (sur le plan national) mais dont aucune information pour l'instant n'ont pu être communiquées, nous permettra ainsi d'anticiper l'avenir et de formuler par avance (et plus spécifiquement sur le plan local) quelques remarques et/ou recommandations.

L'état actuel du dispositif nous oblige à modérer notre appréciation en rapport à ces quelques objectifs. Le premier objectif évoqué par exemple (relatif à **la promotion d'un « nouveau modèle de développement »**) nécessite d'avoir un certain recul par rapport au dispositif « Emplois-Jeunes ». Or ce recul implique qu'il ait atteint une certaine maturité.

S'est-on « attaqué au chômage des jeunes ? ». Nous l'avons vu le potentiel du dispositif à la Réunion est indéniable en termes de créations d'emplois. De ce point de vue en effet, l'ensemble des acteurs de la mesure se sont engagés dans une lutte contre le chômage des jeunes. Quoi qu'il en soit, en raison du contexte réunionnais, de l'incidence démographique… Le dispositif « Emplois-

Jeunes » ne pourra seul éradiquer le problème du chômage. Ensuite, les conditions d'efficacité durable de cette lutte reste à mettre en ouvre. Le résultat in fine dépendra de la capacité à assurer le respect de ces conditions.

A-t-on su **« éviter les substitutions d'emplois ? »** Sans pouvoir « mesurer » précisément l'incidence des effets de substitution (divers et complexes) engendrés, il est indéniable que cet objectif est difficile à tenir. « La Réunion n'échappe pas à la règle ».

De la même façon, l'objectif visant à **favoriser la contractualisation** d'emplois **sous forme de C.D.I**. semble dans les faits largement ignorés (et cela sans véritable surprise). Il n'existe pas a priori, à notre connaissance, « Emplois-Jeunes » dépendant du statut C.D.I à l'île de la Réunion, ni d'encouragement concret à l'utilisation de cette forme de contrat. Pour comprendre ce manquement, il suffit en partie de replacer l'application de la mesure dans son contexte local, caractérisé on l'a vu, par la précarité de l'emploi, la prépondérance du chômage des jeunes, l'urgence sociale …Autant de contraintes qui condamnent à une utilisation minimaliste et extensive de la mesure.

« A-t-on permis à tous les jeunes d'accéder à la mesure ? » Cette objectif souffre d'imprécision de la part du ministère. Faut-il oui ou non (tout au moins légalement) privilégier une population particulière ?… L'étendu et la diversité des projets proposés nécessitent des compétences et des profils très divers. Dans l'absolu cet objectif est tenu. Il faut tenir compte toutefois du danger de la sur qualification dans certains cas, et des procédures de recrutement employés.

La professionnalisation des emplois et des jeunes constitue pour sa part un enjeu d'avenir. Elle reste à mettre en place. Elle subit de surcroît une attitude paradoxale et une certaine imprécision du gouvernement sur les conditions de sa réalisation.

L'ensemble des derniers objectifs évoqués peuvent être regroupés sous la problématique de l'organisation procédurale : **« Faire émerger des projets avec les acteurs de terrain , « construire des partenariats actifs », « monter des procédures simples et rapide »**. L'ensemble de ces objectifs paient en quelques sortes les conséquences de la jeunesse et de la novation du dispositif. Ces procédures sont très complexes et très difficiles à mettre en place. Elles présentent naturellement quelques lacunes.

Ces résultats sont assez symptomatiques du décalage qu'il existe entre les aspirations et les prévisions initiales du gouvernement et leur réels possibilités d'application. Celui-ci devra incontestablement contribuer à fournir des éléments de réponse concrets pour assurer la bonne application et le suivi du dispositif.

CONCLUSION

Le dispositif « Emplois-Jeunes » présente un intérêt incontestable dans le traitement du chômage des jeunes réunionnais. Associé à l'engagement volontaire de acteurs locaux, il démontre un potentiel de créations d'emplois exceptionnel.

Ce potentiel est contrarié en revanche par deux phénomènes :

™ Les modalités d'application du dispositif « Emplois Jeunes » lié à des fondements imprécis qui confèrent un caractère aléatoire aux solutions d'insertion proposées.

™ Le dispositif ensuite ne semble pas échapper au poids des particularités du contexte local. La démographie a une telle incidence sur la structuration du marché de l'emploi, au détriment en partie du chômage des jeunes, que les efforts entrepris pour le réguler à l'aide des CEJ demeurent (et demeureront probablement) insuffisants.

Il paraît important en conclusion de relativiser l'importance du dispositif « Emplois-Jeunes » dans le traitement du chômage.

D'un point de vue quantitatif tout d'abord. Même s'il s'agit d'une logique totalement différente, les C.E.S. continuent d'être privilégiés par l'ensemble des employeurs bénéficiaires. L'affectation des crédits du FEDOM confirme cette tendance. Sur les 1.68 MMF prévus au titre de l'année 1998 pour le financement des actions de l'état en faveur de l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, 54 % relèvent du dispositif des contrats aidés du secteur non marchand dont 429.9 MF destinés aux CES et 300 MF pour les « Emplois-Jeunes » (Soit respectivement 26 % contre moins de 18 %). Ainsi, les CEJ apparaissent simplement comme un instrument de plus des politiques de l'emploi.

Il est indéniable que l'effort consenti pour cette mesure naissante au profit exclusivement de la population jeune est exceptionnelle.(Pourtant sa complexité peut conduire pernicieusement les collectivités à lui préférer des contrats aux procédures extrêmement simplifiées comme les CES). Sortir d'une « logique de guichet » au profit « d'une logique de projet » et de développement durable n'est pas une chose aisée dans un contexte économique et social qui impose souvent l'urgence. Pourtant, il faut bien admettre qu'une gestion strictement sociale de l'emploi et du chômage n'est plus satisfaisante.

De plus, le constat est double. Si les efforts financiers consentis et l'engagement des collectivités sont exceptionnels ils demeurent insuffisants. Certains élus se positionnaient dés le lancement de la mesure, compte tenu de la situation alarmante du chômage, pour la création de 12000 « Emplois-Jeunes ». Un simple calcul, permet d'estimer le coût minimum d'un tel « quota » d'emplois à 1.38 milliards de francs. Ce qui correspond pour la part de financement forfaitaire à la charge de l'état à 1.10 milliards de francs, soit 66 % du budget total du FEDOM pour 1998. Le ministère de l'emploi et de la solidarité a fait savoir qu'il n'y aurait pas de financement limitatif de l'état au titre du dispositif. Ce nombre d'emplois serait donc envisageable. Il resterait quoi qu'il en soit 276 millions de francs à financer de la part principalement des collectivités réunionnaise puis des autres employeurs.

Ce calcul simplifié (déjà relativement problématique) n'est pas à lui seul, satisfaisant (il ne résout rien). Les « Emplois-Jeunes » se doivent, on l'a vu d'être de « véritables emplois », novateurs et répondant à un besoin social. Au-delà de la question financière, les « champs de prospection » seraient-ils suffisants pour permettre la création rationnelle et cohérente d'un nombre aussi important d'emplois pérennes ? Car une fois mis en place, il est prévu qu'à l'issu de la durée légale des cinq ans, les financements de l'état soient stoppés. Les « Emplois-Jeunes » devront alors être, soit autonomes, soit portés par des financements complémentaires émanant d'autres origines. Les collectivités locales et les autres employeurs, en tout état de cause, ne pourraient supporter à eux seuls le poids financier généré par un tel nombre d'emplois… Les doutes et les interrogations sur l'avenir de ces emplois sont nombreux.

Il est très clair que ce dispositif ne peut et ne doit en aucune façon constituer la seule solution au problème du chômage des jeunes. Ce point étant entendu, il est primordial d'insister sur la qualité des solutions d'insertion proposées aux jeunes plutôt que d'appuyer une logique qui consisterait à fournir massivement des réponses moins satisfaisantes et ponctuelles. Ce qui nécessite par ailleurs d'éviter un certain nombre d'écueils (au profit d'un partenariat constructif, d'actions d'information bien ciblées, d'un véritable accompagnement des projets…).

Ensuite, le chômage des jeunes n'est qu'un aspect des difficultés exprimées par le marché de l'emploi. Le dispositif ne résout pas le problème de ceux qui ont dépassé la limite d'âge. Le chômage de longue durée, par exemple, qui présente un caractère tragique dans le contexte réunionnais, continue d'affecter majoritairement en volume, la classe d'âge des [25-49] ans. (En mai 1998, par exemple, 71285 demandeurs d'emploi ont entre 25 et 49 ans, et l'on dénombre 45693 chômeurs de longue durée). La lutte contre le chômage sur le territoire du département ne peut légitimement prendre une orientation unique. La question du chômage de longue durée est indéniablement liée directement ou indirectement aux problèmes sociaux que rencontre La Réunion : alcool, drogue, travail au noir, marginalisation…

Enfin, il est difficile de traiter des contrats aidés sans aborder quelques questions de fonds. Dans son rapport au premier ministre, « Chômage : le cas Français » [8], le Commissariat Général du Plan, en 1997, affirme pour conclure à propos des contrats aidés et des autres formes d'intervention publique élaborées dans le traitement des problèmes d'emploi, que 7 millions de français sont maintenus « aux frontières du chômage ». *« A la question du CREDOC : les pouvoirs publics mettent en œuvre de nombreuses mesures pour favoriser la réinsertion des personnes en difficultés (…) Selon vous, ces mesures sont-elles efficaces ?, prés de 76 % des personnes interrogées répondent en 1996 que ces mesures sont peu ou pas du tout efficaces. C'est assez dire combien l'emploi aidé est davantage perçu comme une modalité du traitement social du chômage, que comme une procédure débouchant sur un emploi véritable. »* Le nombre d'individus en situation d'emploi subventionné dans le secteur non marchand à la Réunion est particulièrement important. On peut estimer (à partir des données de l'ADI, Agence Départementale d'Insertion), que le nombre de solutions offertes dans ce secteur d'activité pour l'année 1997, s'élève à environ 38000. Le commissariat général du plan souligne à propos des CES, que ces personnes « ne sont évidemment pas forcément improductives et se substituent même parfois à des emplois normaux… ». Les questions sous entendues sont bien sûre celles de la précarité et de l'insécurité de l'emploi.

Les « Emplois-Jeunes » doivent absolument éviter cette déviance désormais connue des contrats aidés. Il offrent en outre les moyens de le faire. Même si cela peut encore paraître difficile à concevoir ou à admettre, ils contribuent en partie à penser le travail différemment.

[8] Commissariat général du Plan, « Chômage le cas français », rapport au premier ministre, collection des rapports officiels, la Documentation Française, Mai 1997, Paris, p. 166-167.

Comme le fait remarquer Eric Ferrere, Conseiller municipal des Avirons, « *il faut appréhender l'activité économique et humaine autrement que par les notions de rentabilité d'ordre financier. Car, il y a aussi la rentabilité sociale, la rentabilité écologique, la rentabilité éducative, la rentabilité culturelle et sportive… Ce sont des domaines sous-exploité*s ». Ces domaines sont également indispensables dans la voie du développement durable dans laquelle La Réunion s'efforce de s'engager. Ces secteurs d'activités peuvent impulser une relance de l'économie et de l'emploi. Tout dépendra de la capacité à soutenir cette logique de développement.

Nous laisserons au conseiller municipal des Avirons le soin de conclure :

« *Dans ce contexte difficile et douloureux, le projet « Emplois-Jeunes » est une chance pour La Réunion, c'est une véritable proposition de lutte contre la désespérance, de l'espoir. Sa réussite dépend de l'esprit combatif de nos décideurs. Il est temps pour eux de passer à l'acte et de nous démontrer leurs capacités à la fois novatrices, partenariales et humaines, parce qu'il est ici question de la dignité du citoyen réunionnais.* »